



Strasbourg, le 12 décembre 2017

CDL-AD(2017)034

Étude n° 873 / 2017

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT
SUR LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ET LA
RÉPARTITION DES SIÈGES

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 60e réunion (Venise, 7 décembre 2017)
et
par la Commission de Venise à sa 113e session plénière
(Venise, 8 – 9 décembre 2017)

Sur la base des observations de :

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Sarah CLEVELAND (membre, États-Unis d'Amérique)
**Mme Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA (membre, « l'ex-
République yougoslave de Macédoine »)**
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Lord Richard Balfe (expert, Royaume-Uni)
Mme Leontine LOEBER (experte, Pays-Bas)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Cadre de délimitation des circonscriptions et de répartition des sièges	3
A.	Principes	3
1.	Garanties substantielles	4
2.	Garanties procédurales	6
B.	Types de circonscriptions	7
1.	Circonscriptions nationales uniques	7
2.	Circonscriptions plurinominales	8
3.	Circonscriptions uninominales	10
4.	Circonscriptions spéciales	10
III.	Sources des principes du droit électoral applicables à la répartition des sièges	
	12	
A.	Droit international	12
1.	Échelle universelle	12
2.	Échelle européenne	13
3.	Échelle américaine	14
B.	Droit interne.....	14
IV.	Principales caractéristiques des circonscriptions et de la répartition des sièges	
	16	
A.	Critères de répartition des sièges	16
1.	Population	16
2.	Nombre de résidents ressortissants	17
3.	Nombre d'électeurs inscrits	17
4.	Combinaison de critères.....	17
B.	Exceptions et restrictions à l'égalité de la force électorale ; géométrie électorale	18
1.	Exceptions.....	18
2.	Restrictions	20
3.	Découpage abusif des circonscriptions (« <i>gerrymandering</i> »).....	23
V.	Comment garantir le respect des normes internationales : mesures contre la	
	géométrie électorale	26
A.	Nouvelle répartition des sièges ou redécoupage des circonscriptions ?	26
1.	Nouvelle répartition des sièges.....	26
2.	Redécoupage des circonscriptions	27
3.	Régime mixte	29
C.	Autorité compétente et procédure.....	29
1.	Nouvelle répartition des sièges.....	29
2.	Redécoupage des circonscriptions	30
VI.	Conclusion.....	31

I. Introduction

1. La question de l'attribution des sièges aux circonscriptions et de la délimitation de ces dernières (y compris le *gerrymandering* (découpage abusif)) est essentielle dans le droit électoral et est régulièrement examinée dans les avis de la Commission de Venise, ainsi que dans les rapports d'observation des élections élaborés par les organisations internationales. Le Conseil des élections démocratiques a récemment tenu un débat sur ce sujet et a fait part de son désir de rédiger une étude en la matière.
2. Mme Tanja Karakamisheva-Jovanovska, Mme Leontine Loeber (experte de la Commission de Venise), Lord Richard Balfe (membre du Conseil des élections démocratiques), M. Richard Barrett, Mme Sarah Cleveland et M. Oliver Kask ont été désignés rapporteurs aux fins du présent rapport.
3. Le présent rapport porte sur la question de la répartition des sièges et de la délimitation des circonscriptions, conformément aux normes internationales et en particulier au principe de suffrage égal, considéré sous l'angle de l'égalité de la force électorale. Il examine les manipulations éventuelles de l'attribution des sièges aux circonscriptions¹ et du découpage de celles-ci, ainsi que la manière de prévenir la géométrie électorale².
4. La Commission de Venise a élaboré un tableau comparatif sur l'attribution des sièges aux circonscriptions (voir [CDL\(2017\)023](#)).
5. Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 60^e réunion (Venise, 7 décembre 2017) et par la Commission de Venise à sa 113^e session (Venise, 8-9 décembre 2017).

II. Cadre de délimitation des circonscriptions et de répartition des sièges

A. Principes

6. La principale norme internationale à appliquer en ce qui concerne les circonscriptions est celle de l'égalité de la force électorale, telle que définie dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³, à savoir : « les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions ». **L'égalité de la force électorale est un principe essentiel de la notion d'intégrité électorale**⁴ et ne peut être distinguée de la représentativité ainsi que, plus généralement, d'autres aspects du suffrage égal susceptibles d'influer sur l'attribution des sièges aux circonscriptions. La transparence, ainsi qu'une autorité de délimitation impartiale n'abusant pas de son pouvoir d'appréciation, sont deux

¹ Les circonscriptions ne constituent pas une fin en soi mais plutôt un instrument utile permettant de traduire les votes en sièges, d'une manière qui maintienne un lien entre les catégories d'électeurs ou de populations et les membres ou groupes de membres du parlement. Les circonscriptions sont généralement géographiques, mais ce n'est pas obligatoire. Ainsi, en Irlande, le Sénat compte deux circonscriptions qui représentent les diplômés des deux plus grandes universités du pays et dans d'autres cas, comme en Croatie et en Slovénie, des circonscriptions spéciales peuvent être créées pour représenter des minorités.

² Définie comme l'écart entre la proportion de sièges législatifs et la proportion d'habitants par unité géographique. Voir : David Samuels, et Richard Snyder, « The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective » *British Journal of Political Science* 31, n° 4 (2001), p. 652.

³ [CDL-AD\(2002\)023rev2](#), I.2.2.

⁴ Cf. Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma, et Richard W. Frank, « Assessing the quality of elections », *Journal of Democracy* 24 (4) : 124-135. 2013 :

<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/531723839/749446722/Assessing-the-Quality-of-Elections.pdf>, p. 127, et Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters* (New York : Cambridge University Press, 2014). D'après Pippa Norris, l'intégrité électorale renvoie aux conventions internationales et aux normes mondiales qui s'appliquent de manière universelle à tous les pays, tout au long du cycle électoral, y compris avant les élections, pendant la campagne, le jour du scrutin et après les élections.

autres caractéristiques fondamentales d'une répartition des sièges conforme aux normes internationales. Ces questions sont examinées dans les paragraphes ci-après.

1. Garanties substantielles

a. Représentativité

7. L'égalité de la force électorale est profondément liée au principe plus général de démocratie électorale représentative. Au sens strict et positif, elle suppose que tous les citoyens soient en mesure d'intervenir dans les décisions politiques par l'intermédiaire de représentants élus au suffrage universel, libre, direct et secret, en appliquant le principe universel « une personne, une voix ».

8. La représentativité comporte cinq caractéristiques/éléments pertinents : 1. l'étendue de la participation des électeurs à l'élection ; 2. le caractère direct du lien entre les électeurs et les élus ; 3. les possibilités de choix offertes aux électeurs ; 4. la mesure dans laquelle l'influence réelle de chaque électeur est égale et 5. la part de l'électorat effectivement représentée.

9. La représentativité suppose que les limites des circonscriptions électorales soient dessinées de sorte que les électeurs aient la possibilité d'élire des candidats dont ils estiment qu'ils les représentent pleinement, sans négliger l'intérêt du pays dans son ensemble, puisque les élus représentent le peuple tout entier. Très souvent, la représentativité en tant que principe est susceptible d'entrer en conflit avec diverses « communautés d'intérêts » d'électeurs et de citoyens, par exemple des communautés qui partagent une origine ethnique, linguistique ou religieuse commune. Des communautés définies géographiquement au sein des mêmes limites administratives ou des entités physiques telles que des îles peuvent également être considérées comme des communautés d'intérêts. En l'occurrence, le découpage des circonscriptions permettra d'assurer la représentation des minorités.

10. L'égalité de la force électorale est un élément essentiel de la démocratie parlementaire qui, conjugué à un découpage électoral approprié, garantit un poids électoral égal à chaque électeur. Dans les systèmes électoraux anglo-saxons, ce principe est connu sous le nom de valeur égale des voix égales.

11. Des circonscriptions proportionnellement égales d'un point de vue démographique permettent aux électeurs d'avoir une voix à pondération égale dans l'élection de leurs représentants. Ainsi, si, dans un système uninominal, un représentant est élu dans une circonscription qui compte deux fois plus d'électeurs qu'une autre circonscription, la voix des électeurs de la plus grande circonscription pèsera deux fois moins que celle des électeurs de la circonscription la plus petite. Ce principe est contraire à l'essence même du principe universel de la démocratie électorale voulant que toutes les voix aient le même poids. Dans un système plurinominal, les circonscriptions deux fois plus peuplées devraient avoir deux fois plus de représentants.

12. Les mécanismes permettant de garantir l'égalité de la force électorale sont présentés plus en détail ci-après⁵.

13. Les principales violations de l'égalité de la force électorale sont dues à la *géométrie électorale active*, c'est-à-dire à une répartition des sièges qui entraîne des inégalités de représentation dès sa première application, ainsi qu'à la *géométrie électorale active*, à savoir

⁵ Chapitre IV.

une inégalité qui résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges et des circonscriptions inchangée.

b. Représentation des minorités⁶

14. Le processus de découpage des circonscriptions ne devrait pas défavoriser les minorités nationales. Ainsi, il devrait être interdit de répartir une minorité géographiquement concentrée sur plusieurs circonscriptions électorales de manière à qu'elle constitue une minorité des électeurs dans chacune de ces circonscriptions (*gerrymandering* - découpage abusif - à visée ethnique), une mesure qui peut être considérée comme une violation du principe de non-discrimination. Les circonscriptions électorales peuvent être délimitées d'une manière qui garantisse la représentation de minorités concentrées. Toutefois, il importe également d'éviter un autre danger, celui d'un découpage ethnique susceptible de conduire à une forme d'apartheid électoral.

15. Le droit électoral peut aller plus loin et prévoir des mesures spéciales pour remédier à des déséquilibres traditionnellement présents en matière de représentation. En principe, de telles mesures – qui relèvent de l'action positive – ne sont pas contraires au principe de suffrage égal⁷.

16. Le droit international n'interdit pas ce type de mesures spéciales, à condition qu'il existe une justification objective et raisonnable à leur application (principe de proportionnalité) et que ces mesures ne soient pas contraires à d'autres droits fondamentaux garantis. Ainsi, des mesures spéciales qui semblent discriminatoires peuvent être inadmissibles, mais pas si elles visent à garantir une égalité effective et respectent le principe de proportionnalité⁸.

17. Dans certains pays, une représentation minimum est garantie aux minorités nationales, à l'instar de la Slovénie, où les communautés hongroise et italienne ont droit à un député chacune à l'Assemblée nationale. En Pologne, le Tribunal constitutionnel a jugé que les listes constituées par des organisations « officielles » de minorités nationales pouvaient, à leur demande faite avant l'élection à la Commission électorale nationale⁹, être prises en compte dans l'attribution des sièges parlementaires, même si elles n'atteignaient pas le

⁶ Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner les mesures positives visant à favoriser d'autres groupes tels que les femmes ou les personnes handicapées. Voir par exemple la Recommandation Rec(2003) 3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ; Code, I.2.5.

⁷ Voir : Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), article 15 : « les Parties pourraient

– dans le cadre de leur ordre constitutionnel – promouvoir notamment les actions suivantes : la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local » ; Déclaration des Nations Unies sur les minorités ; Code, I.2.4.b, et Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH en vue de favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral (Varsovie, OSCE/BIDDH, 2001). Voir également le Document de Copenhague de l'OSCE, paragraphe 31 : « Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exercer pleinement et effectivement leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales, sans aucune discrimination et en pleine égalité devant la loi. Les Etats participants adopteront, s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » La Convention électorale de la CEI, en son article 18.1.b, exclut du champ d'interdiction de la discrimination les mesures spéciales prises en vue d'assurer la représentation adéquate de toute catégorie de la population du pays, en particulier les minorités nationales et les groupes ethniques, qui, en raison du contexte politique, économique, religieux, social, historique et culturel, est effectivement privée de la possibilité de jouir des mêmes droits politiques et électoraux et des mêmes libertés que le reste de la population. Voir également le Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, [CDL-AD\(2005\)009](#).

⁸ Comme le montre l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 27996/06 et 34836/06, 22.12.2009.

⁹ Article 197 du code électoral polonais.

quorum de 5 % requis pour les autres listes. La législation électorale allemande établit une règle analogue. En Roumanie, les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales qui ne parviennent pas à obtenir le nombre de voix nécessaires pour être représentées au parlement ont droit à un siège chacune¹⁰. La Belgique et l'Italie ont également adapté leurs lois électorales pour permettre aux minorités germanophones d'être représentées.

c. Égalité des chances

18. Si le principe d'égalité de la force électorale ne s'applique pas à l'attribution des sièges aux partis et n'impose donc pas de résultat proportionnel¹¹, il n'en reste pas moins que l'égalité des chances doit être garantie. Les manipulations visant à réduire la possible représentation d'un parti, notamment par la délimitation des circonscriptions (découpage abusif), sont contraires à l'égalité des chances. Elles sont examinées plus en détail ci-après.

2. Garanties procédurales

a. Transparence

19. Le découpage des circonscriptions devrait se faire de manière transparente et cohérente, conformément à une loi réglementant par ailleurs la fréquence des redécoupages. Le découpage devrait être effectué au moins un an avant une élection¹². Comme tout élément essentiel du droit électoral, la délimitation des circonscriptions devrait être adoptée à la suite de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes¹³, de manière à asseoir sa légitimité auprès des parties prenantes, mais aussi des électeurs.

b. Délimitation par une autorité indépendante et impartiale n'abusant pas de son pouvoir d'appréciation

20. Les cadres juridiques nationaux régissant le découpage des circonscriptions électorales devraient consacrer l'indépendance et l'impartialité des personnes ou institutions en charge et veiller à ce que les critères de répartition des sièges respectent les normes internationales/européennes.

21. S'il n'est pas interdit que le législateur ou une administration électorale prenne la décision finale, celle-ci devrait tenir compte de l'avis d'une commission comprenant en majorité des membres indépendants et de préférence un géographe et un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales¹⁴. Confier l'entière responsabilité du découpage des circonscriptions à une seule administration électorale expose celle-ci à un double risque de politisation et de surcharge¹⁵. Octroyer un tel pouvoir au parlement conduirait à des décisions politiques. En effet, dès lors qu'il agit en s'appuyant sur l'avis d'une commission indépendante, le risque existe qu'il reporte toute décision, certains députés craignant de perdre leur siège dans la nouvelle répartition. À titre d'illustration, au Royaume-Uni, le dernier redécoupage a eu lieu en 2000

¹⁰ Article 62 de la Constitution.

¹¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme (GC), *Yumak et Sadak c. Turquie*, 10226/03, 08.07.2008 ; Commission européenne des droits de l'homme, *Parti libéral et autres contre Royaume-Uni*, 8765/79, déc. 18.12.1980, D.R. 21 pp. 211 et suivantes.

¹² Code de bonne conduite en matière électorale (Code), II.2.b ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

¹³ Cf. par exemple [CDL-AD\(2016\)031](#), paragraphe 16 ; [CDL-AD\(2017\)012](#), paragraphe 10.

¹⁴ Code, I.2.2.vii.

¹⁵ [CDL-AD\(2014\)003](#), paragraphe 33 ; [CDL-AD\(2017\)012](#), paragraphe 43.

et il y a peu de chances qu'un nouveau découpage intervienne avant les prochaines élections, prévues en 2022.

22. Le gouvernement ou les législateurs nationaux sont censés suivre les recommandations de la commission de délimitation. La procédure de délimitation des circonscriptions électorales devrait être définie avec précision dans une loi, de manière à ce que le processus demeure inchangé, quelle que soit l'autorité en charge. Ce processus devrait être fondé sur l'équilibre politique lorsque des représentants de partis politiques siègent à la commission. Si les partis politiques ne sont pas représentés au sein de la commission, ils devraient avoir le droit de faire part de leurs recommandations et de leurs objections. Cela signifie que tous les partis politiques doivent avoir accès au processus, étant donné ses implications politiques.

23. L'existence dans la loi de restrictions aux pouvoirs discrétionnaires constitue une garantie juridique importante contre l'arbitraire et une garantie de l'État de droit¹⁶. Pour prévenir ce type d'abus dans le découpage des circonscriptions, une solution consiste, lorsque cela est possible, à calquer les circonscriptions sur les entités administratives ; le critère géographique et les délimitations historiques peuvent également être pris en considération¹⁷. Qui plus est, les limites des circonscriptions doivent être contiguës.

B. Types de circonscriptions

24. Les pays peuvent choisir de définir des circonscriptions uninominales, plurinominales ou une combinaison des deux.

1. Circonscriptions nationales uniques

25. Certains pays définissent une circonscription nationale unique, à laquelle s'ajoutent parfois des circonscriptions plus petites. Aux Pays-Bas, il existe une circonscription nationale unique de 150 sièges¹⁸, au Kirghizistan¹⁹ et en Israël²⁰, une circonscription nationale unique de 120 sièges, à Monaco, une circonscription de 24 sièges²¹, au Monténégro, une circonscription nationale unique de 81 sièges²², en Serbie, une circonscription de 250 sièges²³, à Saint-Marin²⁴ et en Slovaquie²⁵, une circonscription nationale.

26. Dans certains pays, une partie des sièges seulement est attribuée au titre de circonscriptions nationales. Ainsi, en Andorre, sept circonscriptions de deux sièges chacune s'ajoutent à une circonscription nationale de 14 sièges²⁶. En Géorgie, 73 circonscriptions uninominales s'ajoutent à une circonscription nationale de 77 sièges²⁷. En Hongrie, 106 circonscriptions uninominales s'ajoutent à une circonscription nationale de 93 sièges²⁸. En République de Corée, 253 circonscriptions uninominales s'ajoutent à une circonscription nationale de 47 sièges²⁹. En Lituanie, 71 circonscriptions uninominales s'ajoutent à une

¹⁶ Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.C.

¹⁷ Code, I.2.2.iii et vi.

¹⁸ Article 51 de la Constitution.

¹⁹ Article 70.2 de la Constitution.

²⁰ Article 3 de la Loi fondamentale : La Knesset.

²¹ Article 20 de la Loi n° 839 du 23/02/1968 sur les élections nationales et communales telle qu'amendée au 9 avril 2002.

²² Article 12 de la loi sur l'élection des conseillers et représentants.

²³ Article 100 de la Constitution.

²⁴ Article 10.1 du Code électoral.

²⁵ Article 44 de la loi n° 180/2014 Z. z. sur les conditions d'exercice du droit de vote.

²⁶ Article 52 de la Constitution et article 48 de la loi qualifiée n° 28/2007 du 22 novembre.

²⁷ Articles 109 et 110 du Code électoral.

²⁸ Article 3 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement.

²⁹ Articles 20 et 21 de la loi sur les élections officielles publiques (2016).

circonscription nationale de 70 sièges³⁰. Au Maroc, 92 circonscriptions plurinominales s'ajoutent à une circonscription nationale de 90 sièges³¹. La Fédération de Russie³² et l'Ukraine³³ pouvoient toutes deux la moitié de leurs 450 sièges (soit 225 sièges) au titre d'une circonscription nationale et l'autre moitié dans des circonscriptions uninominales, tandis que la République de Moldova a introduit en 2017 un système qui crée une circonscription nationale (51 sièges) et 50 circonscriptions uninominales³⁴. L'Allemagne, connue pour son système où l'électeur dispose de deux voix, conjugue 299 circonscriptions uninominales et des listes dans les Länder³⁵.

2. Circonscriptions plurinominales

27. D'autres pays adoptent uniquement le système des circonscriptions plurinominales. Celles-ci correspondent souvent à des entités infranationales ou des circonscriptions administratives déjà en place et créées à d'autres fins. L'avantage de se calquer sur des circonscriptions plurinominales déjà existantes est que cela réduit la nécessité de redéfinir des circonscriptions, puisqu'il est possible de réattribuer des sièges aux circonscriptions. La taille des circonscriptions plurinominales varie considérablement d'un pays à l'autre.

28. De nombreux pays calquent les circonscriptions électorales sur des entités fédérées, régionales ou d'autres entités infranationales. Ainsi, les 140 députés de l'Albanie sont élus dans 12 circonscriptions dont les limites correspondent aux divisions administratives³⁶. En Andorre, les circonscriptions sont calquées sur les paroisses, qui disposent chacune de deux sièges³⁷. L'Autriche est divisée en neuf circonscriptions plurinominales qui disposent chacune de sept à 37 sièges et correspondent aux provinces du pays (Länder). Provinces et circonscriptions électorales ne font donc qu'un³⁸. Au Brésil, des circonscriptions plurinominales disposant de huit à 70 sièges correspondent aux États, aux territoires et au district fédéral du pays³⁹. En Belgique, 11 circonscriptions de quatre à 24 sièges chacune correspondent aux provinces et à l'arrondissement administratif de Bruxelles⁴⁰. La Bulgarie divise ses 240 sièges en 31 circonscriptions. Trois de ces circonscriptions sont situées à Sofia, deux dans la région administrative de Plovdiv. Le reste des circonscriptions correspond aux régions administratives⁴¹. Au Costa Rica, les 57 sièges de députés sont pourvus dans sept circonscriptions, qui correspondent aux provinces⁴². Pour l'attribution des 56 sièges du Parlement, Chypre comprend six circonscriptions plurinominales qui correspondent aux six régions du pays⁴³. En Finlande, les circonscriptions sont constituées de groupements de communes correspondant en grande partie aux provinces⁴⁴. Le Liechtenstein a fixé les limites de ses deux circonscriptions et le nombre de sièges attribués à celles-ci est inscrit dans la Constitution : 15 sièges pour le Haut-Pays, 10 sièges pour la Bas-Pays⁴⁵. Au Luxembourg, les circonscriptions correspondent à quatre groupes de cantons⁴⁶. Au Mexique, les circonscriptions plurinominales sont calquées sur les entités

³⁰ Article 9.1 de la loi sur les élections au Seimas de la République de Lituanie.

³¹ Article 1 de la loi organique n° 27-11 du 14 octobre 2011.

³² Article 3 de la loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

³³ Articles 1 et 18.1 de la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine.

³⁴ Article 73.3 du Code électoral.

³⁵ Article 4 de la loi électorale fédérale.

³⁶ Articles 64.1 et 64.2 de la Constitution et article 74/1 du Code électoral.

³⁷ Article 52 de la Constitution et article 48 de la loi qualifiée 28/2007 du 22 novembre.

³⁸ Article 26.2 de la Constitution.

³⁹ Article 45.1 de la Constitution.

⁴⁰ Article 87, III Chapitre 1 du Code électoral.

⁴¹ Article 246.1 du Code électoral.

⁴² Article 106 de la Constitution.

⁴³ Article 3 de la loi électorale (loi 72(I)/1979).

⁴⁴ Article 25 de la Constitution.

⁴⁵ Article 46.1 de la Constitution.

⁴⁶ Article 51 de la Constitution et article 117 de la loi électorale du 18 février 2003.

administratives et géographiques, de sorte que chacune des cinq circonscriptions dispose de 40 sièges⁴⁷. En Norvège, 19 circonscriptions plurinominales correspondent aux comtés⁴⁸. Au Pérou, les 130 sièges de députés sont répartis sur 26 circonscriptions qui correspondent aux départements et aux provinces de Lima et de Callao⁴⁹. Le Portugal utilise les circonscriptions administratives comme circonscriptions électorales pour son territoire continental. En outre, il existe une circonscription pour la Région autonome de Madère et une circonscription pour la Région autonome des Açores. Enfin, les électeurs qui vivent en dehors du Portugal sont divisés en deux circonscriptions, la première couvrant le territoire des pays européens, la seconde les autres pays et Macao⁵⁰. La Roumanie a 41 circonscriptions pour les départements, une circonscription pour Bucarest et une circonscription pour les Roumains établis à l'étranger⁵¹. En Espagne, les députés du Congrès sont élus dans 50 circonscriptions plurinominales et deux circonscriptions uninominales correspondant respectivement aux provinces et aux villes de Ceuta et de Melilla⁵². Les circonscriptions sont les mêmes pour les élections au Sénat, à l'exception de règles spéciales pour les îles⁵³. La Suisse est divisée en 20 circonscriptions cantonales binominales et six circonscriptions uninominales pour le Conseil des États. Pour le Conseil national, elle est divisée en 26 circonscriptions uni- ou plurinominales, qui correspondent aussi aux 26 cantons⁵⁴. La Turquie calque ses circonscriptions plurinominales sur ses 85 provinces⁵⁵.

29. Dans d'autres pays, il existe des circonscriptions plurinominales *ad hoc* qui ne correspondent pas automatiquement à des entités administratives – un décalage inévitable quand le nombre de sièges par circonscription est fixe. Ainsi, la loi de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » prévoit six circonscriptions élisant chacune 20 membres, ainsi qu'une circonscription de trois sièges pour les électeurs établis à l'étranger⁵⁶. Au Chili, les membres de la Chambre des députés sont élus dans 28 circonscriptions plurinominales et ceux du Sénat, dans 15 circonscriptions plurinominales. Pour les élections au Sénat, la division des circonscriptions suit celle des régions ; pour les élections à la Chambre des députés, les circonscriptions sont définies séparément⁵⁷. Parmi les autres pays où les circonscriptions ne correspondent pas nécessairement à des divisions administratives figurent l'Islande, où il existe six circonscriptions de 10 ou 11 sièges chacune⁵⁸, et Malte, où la Constitution prévoit entre neuf et 15 circonscriptions, toujours en nombre impair, et où le nombre de sièges par circonscription est fixé par la loi⁵⁹.

30. La Croatie a instauré un système particulier, avec 10 circonscriptions plurinominales de 14 sièges chacune, une circonscription plurinomiale de trois sièges pour les électeurs établis à l'étranger et une circonscription de huit sièges pour les minorités nationales⁶⁰. Au Danemark, la législation prévoit 10 circonscriptions plurinominales de 10 sièges chacune, 40 sièges compensatoires et deux circonscriptions binominales pour les îles Féroé et le Groenland⁶¹. La Suède répartit ses 310 sièges sur 29 circonscriptions. En outre, elle prévoit

⁴⁷ Article 53 de la Constitution et article 18.2.d de la loi générale sur les procédures électorales.

⁴⁸ Article 57 de la Constitution.

⁴⁹ Article 21 de la loi organique sur les élections (loi organique sur la représentation du peuple).

⁵⁰ Article 12.4 de la loi régissant les élections à l'Assemblée de la République.

⁵¹ Article 10 des règles relatives aux élections à la Chambre des députés et au Sénat.

⁵² Article 161 de la loi organique sur la représentation du peuple espagnol.

⁵³ Article 165 de la loi organique sur la représentation du peuple espagnol.

⁵⁴ Articles 149 et 150 de la Constitution.

⁵⁵ Article 4 de la loi sur les élections législatives.

⁵⁶ Article 4.2 du Code électoral.

⁵⁷ Articles 47 et 49 de la Constitution et articles 179-180 du Code électoral.

⁵⁸ Article 8 de la loi n° 24 du 16 mai 2000 relative aux élections au Parlement (Althing).

⁵⁹ Article 56.1 de la Constitution.

⁶⁰ Articles 8, 16, 38 et 39 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate.

⁶¹ Article 28 de la Constitution et articles 2.10 et 2.7 de la loi sur les élections législatives (2014).

39 sièges d'ajustement⁶². En Grèce, aux circonscriptions uninominales s'ajoutent des circonscriptions de 44 sièges⁶³.

3. Circonscriptions uninominales

31. La dernière solution est celle des circonscriptions uninominales. Au sein des États membres de la Commission de Venise, seuls quelques pays l'ont adoptée, les plus connus étant probablement le Royaume-Uni, où il existe 650 circonscriptions uninominales réparties sur l'Angleterre (533), l'Écosse (59), le pays de Galles (40) et l'Irlande du Nord (18)⁶⁴, la France, où les députés de l'Assemblée nationale sont élus dans 577 circonscriptions uninominales⁶⁵, et les États-Unis, où les membres de la Chambre des représentants sont élus dans 435 circonscriptions uninominales⁶⁶. Citons également l'Azerbaïdjan, divisé en 125 circonscriptions uninominales⁶⁷, ainsi que la République tchèque et la Pologne, où les membres du Sénat sont élus respectivement dans 81⁶⁸ et 100⁶⁹ circonscriptions uninominales.

32. Les États-Unis ont établi des circonscriptions plurinominales pour les élections au Sénat (chaque État élit deux membres, portant le nombre total de sénateurs à 100⁷⁰) et des circonscriptions uninominales pour les élections à la Chambre des représentants (chaque État obtient au moins un siège⁷¹). Des exemples ont déjà été donnés de pays qui combinent un système proportionnel dans une circonscription nationale avec un système de scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales (République de Moldova, Fédération de Russie, Ukraine) ou qui prévoient d'autres formes de combinaison entre une circonscription nationale et des circonscriptions plurinominales (Allemagne).

33. En Italie, pour l'élection de la Chambre des députés, et conformément à la loi électorale récemment révisée, il existe 28 « circoscrizioni », divisées en 232 circonscriptions uninominales pour l'élection des 5/8^{es} des députés et, en même temps, 60 à 65 circonscriptions plurinominales, à déterminer par décret législatif. Le Sénat est élu sur une base régionale. Le territoire national est divisé en 109 circonscriptions uninominales, plus une pour la Vallée d'Aoste et 6 pour le Trentin-Haut-Adige. Des circonscriptions plurinominales (30 à 35) seront créées pour l'élection des 308 autres sénateurs.

4. Circonscriptions spéciales

34. Certains pays créent des circonscriptions spéciales pour leurs électeurs établis à l'étranger⁷². L'Algérie dispose de circonscriptions consulaires ou diplomatiques pour ces électeurs. Ces circonscriptions et le nombre de sièges qui leur sont attribués sont définis dans le Code électoral⁷³. La Croatie⁷⁴, le Portugal⁷⁵ et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁷⁶ ont également créé des circonscriptions spéciales pour leurs électeurs établis

⁶² Article 6, Chapitre 3 de l'Instrument du Gouvernement.

⁶³ Cf. <http://greece.greekreporter.com/2015/01/16/the-greek-parliamentary-seats-and-preference-crosses-per-constituency/> et article 54 de la Constitution.

⁶⁴ <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/constituencies/>

⁶⁵ Article LO119 du Code électoral.

⁶⁶ Voir la loi de répartition de 1911 : <http://www.legisworks.org/congress/62/publaw-5.pdf>

⁶⁷ Article 29.1 du Code électoral.

⁶⁸ Article 59 de la loi sur les élections législatives.

⁶⁹ Articles 256 et 260 du Code électoral.

⁷⁰ Article 1^{er}, Section 3 (17^e amendement), de la Constitution.

⁷¹ Article 1^{er}, Section 2, de la Constitution.

⁷² Sur l'attribution des sièges aux circonscriptions spéciales pour les électeurs établis à l'étranger, voir ci-après paragraphe 82.

⁷³ Article 26 du Code électoral.

⁷⁴ Article 8 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate.

⁷⁵ Article 12.4 de la Constitution.

⁷⁶ Article 4 du Code électoral.

à l'étranger. L'Italie a créé une circonscription de 12 sièges pour les Italiens expatriés⁷⁷, la France 11 circonscriptions uninominales⁷⁸.

35. L'attribution du droit de vote aux citoyens établis en dehors du territoire d'un État membre soulève un certain nombre de questions, notamment sur l'opportunité d'établir des circonscriptions spéciales.⁷⁹ Ainsi, le Royaume-Uni autorise ses ressortissants expatriés à s'inscrire et à voter pendant un certain nombre d'années dans leur dernière circonscription de résidence au Royaume-Uni et ne prévoit donc aucune circonscription spéciale. Cette mesure répartit en effet les voix sans créer de nouveaux sièges.⁸⁰ En outre, au cas où des circonscriptions spécifiques sont créées pour les personnes officiellement à l'étranger, les citoyens *de facto* à l'étranger restent enregistrés dans le pays.⁸¹

36. La présence de minorités ou l'existence de territoires spécifiques justifient parfois également la création de circonscriptions spéciales. La Croatie par exemple réserve une circonscription aux minorités⁸² et le Danemark attribue des sièges spéciaux aux îles Féroé et au Groenland⁸³. La Slovénie a créé des circonscriptions spéciales pour ses minorités italienne et hongroise⁸⁴. En Finlande, un membre du parlement est élu dans une circonscription réservée aux îles Åland⁸⁵. Une représentation équilibrée des communautés est prévue en Bosnie-Herzégovine, où un tiers des députés est élu au titre de la Republika Srpska⁸⁶. Des circonscriptions spéciales peuvent également être représentées par un député n'ayant pas le droit de vote, comme Washington D.C. et les îles Vierges américaines à la Chambre des représentants des États-Unis (mais pas au Sénat). Au Mexique, depuis la réforme constitutionnelle publiée en août 2001, le découpage de circonscriptions uninominales doit prendre en considération, dans la mesure du possible, la présence des peuples et communautés indigènes, afin de faciliter leurs possibilités de participation⁸⁷. D'après la Constitution mexicaine⁸⁸, les circonscriptions électorales doivent être fondées sur le dernier recensement de la population. Au vu de cela, de la réforme électorale de 2014, et du *Protocole pour la consultation des peuples et communautés sur le découpage électoral*, l'Institut national électoral du Mexique a revu les 300 circonscriptions électorales pour les élections fédérales de 2018. Cela a conduit à définir 28 circonscriptions avec plus de 40 % de population indigène. Le Tribunal fédéral électoral du Mexique examine actuellement des affaires relatives à la désignation de candidats indigènes dans ces circonscriptions.

37. Des problèmes particuliers se manifestent lorsque certains territoires échappent au contrôle du gouvernement, qui a alors du mal à mener des activités électorales (campagnes électorales, scrutin, décompte des voix par les commissions des bureaux de vote, etc.). La création de circonscriptions dans ces territoires devrait se fonder sur des critères clairs et tenir compte des problèmes de faisabilité⁸⁹.

⁷⁷ Articles 56, 57 de la Constitution.

⁷⁸ Annexe tableau n° 1 ter du Code électoral.

⁷⁹ Sur la question du vote à l'étranger, voir le rapport de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)022](#).

⁸⁰ La question a suscité une controverse politique car pour certains, preuves à l'appui, ces citoyens sont davantage susceptibles de voter pour les partis de centre-droit.

⁸¹ Cf. le rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger (CDL-AD(2015)040).

⁸² Article 16 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate.

⁸³ Article 2.7 de la loi sur les élections législatives (2014).

⁸⁴ Article 20 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale.

⁸⁵ Article 25 de la Constitution.

⁸⁶ Article IV/2 de la Constitution et article 9.1 de la loi électorale.

⁸⁷ Article 3 des dispositions transitoires.

⁸⁸ Article 53.

⁸⁹ [CDL-AD\(2017\)012](#), paragraphes 52-53 ; [CDL-AD\(2014\)003](#), paragraphes 39-40 (sur la Transnistrie, République de Moldova).

III. Sources des principes du droit électoral applicables à la répartition des sièges

A. Droit international

38. Tout comme d'autres aspects du droit électoral, la question de l'attribution des sièges aux circonscriptions relève principalement du droit interne. Le droit international se contente de poser le cadre général, qui fixe une norme minimale pour assurer une représentation égale. Le présent rapport examine d'abord les sources internationales, puis les sources internes.

39. Les paragraphes ci-après portent sur les règles spécifiques du droit international relatives au droit à des élections libres. Toutefois, une répartition inégale des sièges peut également porter atteinte aux dispositions des conventions sur les droits de l'homme garantissant la non-discrimination et l'égalité de protection de la loi⁹⁰.

1. Échelle universelle

40. L'article 25b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (1966), qui porte sur le droit de prendre part aux affaires publiques, est la principale référence et pose cinq principes de base pour la démocratie électorale, à savoir : des élections périodiques et honnêtes, le suffrage universel et égal et le scrutin secret :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...] »

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs [...] »

41. En vertu de l'interprétation officielle du PIDCP par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 25 :

« 21. Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. [...] [L]e vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. **Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants.** »⁹¹

42. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (DUDH) (1948)⁹² faisait déjà référence à ces principes fondamentaux :

« 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. [...] »

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

⁹⁰ Articles 2.1 et 26 du PIDCP ; article 14 de la CEDH ; articles 1 et 24 de la CADH.

⁹¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 : Droit de prendre part aux affaires publiques (article 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

⁹² La Déclaration universelle des droits de l'homme n'est pas un traité, mais plusieurs de ses dispositions sont universellement acceptées et considérées comme des principes du droit international coutumier.

43. Sur cette base, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a conclu à une violation de l'article du PIDCP dans une affaire où le nombre d'habitants par circonscription variait d'environ un à sept pour des élections municipales⁹³.

2. Échelle européenne

44. Article 3 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (CEDH, la Convention) – Droit à des élections libres :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

45. Parties I.2.2.-2.4 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (Code de bonne conduite)⁹⁴. L'égalité de la force électorale est un des principes fondamentaux du Code et est assurée par la répartition égale des sièges entre les circonscriptions. Elle doit s'appliquer en tout cas aux élections des chambres basses du parlement et des conseils régionaux et locaux. Le Code énonce également des critères de répartition (population, nombre d'électeurs inscrits, etc.) et fixe l'écart maximal admissible à 10 %, sauf circonstance spéciale. La répartition des sièges doit être revue au moins tous les dix ans, de préférence hors des périodes électorales⁹⁵. De plus, selon le Code, les nouveaux découpages doivent ne pas être partisans, ne pas défavoriser les minorités nationales et tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales.

46. Le Document de Copenhague (1990) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) reconnaît que la démocratie pluraliste et l'État de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

47. Au paragraphe 6 de ce document, les États participants déclarent que la volonté du peuple, exprimée librement et équitablement dans le cadre d'élections périodiques et honnêtes, est le fondement de l'autorité et de la légitimité de tout gouvernement. Les États

⁹³ *Istvan Mátyus c. Slovaquie*, Communication n° 923/2000, Doc. ONU A/57/40 (Vol. II), p. 238 (2002).

⁹⁴ [CDL-AD\(2002\)023rev2](#).

⁹⁵ **I.2.2. L'égalité de la force électorale :** les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions. L'égalité de la force électorale : i. doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales ; ii. implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ; une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. iii. Le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération. iv. L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population). v. Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales. vi. En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives. vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu – ce qui s'impose dans un système uninominal –, il doit : - ne pas être partisan ; - ne pas défavoriser les minorités nationales ; - tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales. (...)

I.2.4. Égalité et minorités nationales. (...) b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales. (...)

participants respecteront en conséquence le droit de leurs citoyens de participer au gouvernement de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis par eux dans le cadre d'élections équitables.

48. En vertu du paragraphe 7.3, « [p]our faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les États participants [...] garantiront un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs. »

49. La question de la répartition égale des sièges est également abordée dans les avis de la Commission de Venise⁹⁶, ainsi que dans les rapports d'observation des élections, notamment ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH.

50. Elle a également été examinée dans le cadre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (et antérieurement devant la Commission européenne des droits de l'homme). Cela étant, jusqu'ici, la Cour n'a conclu à aucune violation de l'article 3 du Protocole additionnel au motif d'une répartition inégale de sièges⁹⁷.

3. Échelle américaine

51. Article 23 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) – Droit de participer à la direction des affaires publiques

- « 1. Tous les citoyens doivent jouir des droits et facultés ci-après énumérés :
- a. De participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus ;
 - b. d'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs ; [...] »

B. Droit interne

52. Les principes électoraux (élections au suffrage universel, égal, libre, direct et au scrutin secret) sont généralement consacrés par les constitutions nationales⁹⁸. Dans plusieurs pays, celles-ci comportent en outre des dispositions plus précises sur les circonscriptions⁹⁹.

⁹⁶ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2011\)043](#), paragraphes 16 et suivants.

⁹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Bompard c. France*, n° 44081/02, 04/04/2006 ; Commission européenne des droits de l'homme, *X. c. Islande*, n° 8941/80, 08/12/1981.

⁹⁸ Article 45 de la Constitution de l'Albanie, article 7 de la Constitution de l'Arménie, article 26.1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche, article 83 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, article 61 de la Constitution de la Belgique, article 10 de la Constitution de la Bulgarie, articles 47, 15 de la Constitution du Chili, articles 45 et 71 de la Constitution de la Croatie, article 31 de la Constitution de Chypre, articles 18 et 20 de la Constitution de la République tchèque, article 31.1 et 31.2 de la Constitution du Danemark, article 60 de la Constitution de l'Estonie, article 25 de la Constitution de la Finlande, article 24 de la Constitution de la France, article 49.1 de la Constitution de la Géorgie, article 38.1 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, article 51.3 de la Constitution de la Grèce, article 2 (chapitre « L'État – L'Assemblée nationale ») de la Loi fondamentale de la Hongrie, article 31 de la Constitution de l'Islande, article 16.1 de la Constitution de la République d'Irlande, article 4 de la Loi fondamentale : La Knesset d'Israël, articles 56 et 58 de la Constitution de l'Italie, article 51.1 et 51.2 de la Constitution du Kazakhstan, article 41 de la Constitution de la République de Corée, section 2, article 6 de la Constitution de la Lettonie, article 46.1 de la Constitution du Liechtenstein, chapitre 4, article 51.4 et 51.5 de la Constitution du Luxembourg, article 61.1 de la Constitution de la Moldova, article 53 de la Constitution de Monaco, articles 2 et 22 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », article 83 de la Constitution du Monténégro, articles 62 et 63 de la Constitution du Maroc, article 62.1 de la Constitution de la Roumanie, article 100 de la Constitution de la Serbie, articles 68.1 et 69.2 de la Constitution de l'Espagne, article 149 de la Constitution de la Suisse.

⁹⁹ Article 64 de la Constitution de l'Albanie, article 26.2, de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche, article 83 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, articles 62, 63, 67 et 68 de la Constitution de la Belgique, articles IV/1-IV/2 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, articles 45 et 46 de la Constitution du Brésil, articles 63 et 67.1 de la Constitution de la Bulgarie, article 49 de la Constitution du Chili, article 106 de la Constitution du Costa Rica, article 62 de la Constitution de Chypre, article 18.1-2 de la Constitution de la République tchèque, articles 28,

53. Dans tous les cas, les législations électorales nationales contiennent des dispositions détaillées sur le découpage des circonscriptions¹⁰⁰.

54. Les dispositions constitutionnelles et/ou législatives peuvent définir les circonscriptions comme des divisions territoriales/administratives¹⁰¹. Elles peuvent également énoncer des règles sur la réattribution des sièges ou le redécoupage des circonscriptions, notamment sur leur fréquence¹⁰².

55. Les juridictions constitutionnelles ont eu plusieurs occasions de s'intéresser à la question de la répartition (inégaie) des sièges entre circonscriptions. La jurisprudence la plus connue est celle de la Cour suprême des États-Unis, qui date de l'affaire *Baker c. Carr* (1962), dans laquelle la Cour a estimé que la clause d'égaie protection des lois inscrite dans le 14^e amendement de la Constitution des États-Unis s'appliquait aux demandes de révision ou de redécoupage périodiques des circonscriptions électorales en vue de tenir compte des évolutions démographiques¹⁰³. Plus récemment, le 28 mai 2015, la Cour constitutionnelle de

31.3 et 31.5 de la Constitution du Danemark, articles 4, 49.1 et 50.2 de la Constitution de la Géorgie, article 51 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, article 54.3 de la Constitution de la Grèce, article 31 de la Constitution de l'Islande, articles 16.2 et 18 de la Constitution de la République d'Irlande, articles 56 et 57 de la Constitution de l'Italie, articles 50.2 et 51 de la Constitution du Kazakhstan, article 70.2 de la Constitution du Kirghizistan, section 2, article 7 de la Constitution de la Lettonie, article 46 de la Constitution du Liechtenstein, chapitre 4, article 51.6 de la Constitution du Luxembourg, articles 52.1, 56.1, 61 et 62 de la Constitution de Malte, articles 53 et 56 de la Constitution du Mexique, article 63 de la Constitution du Maroc, article 57 de la Constitution de la Norvège, article 149 de la Constitution du Portugal, article 62.2 de la Constitution de la Roumanie, articles 68.2-3, 69.1, 69.3 et 69.5 de la Constitution de l'Espagne, articles 149.3-4 et 150.2 de la Constitution de la Suisse, article 1^{er}, sections 2-3, de la Constitution des États-Unis d'Amérique.

¹⁰⁰ Articles 74-76 du Code électoral de l'Albanie, articles 76-78 du Code électoral de l'Arménie, articles 29 et 143 du Code électoral de l'Azerbaïdjan, chapitre 1^{er}, articles 87 et 88 du Code électoral de la Belgique, articles 9.1-9.6 et 9.11 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, articles 246-249 et annexe n° 1 à l'article 248 du Code électoral de la Bulgarie, articles 8, 16 et 38-39 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement de la Croatie, articles 24, 26, 48, 56 et 58-59 de la loi sur les élections législatives de la République tchèque, chapitre 1^{er}, parties 2, 7 et 10 de la loi sur les élections législatives du Danemark, articles 1 et 6-7 de la loi sur l'élection au Parlement (Riigikogu) de l'Estonie, articles 5-6 de la loi électorale de la Finlande, titre 2, chapitre 2, article L.125 du Code électoral de la France, articles 109 et 110 du Code électoral de la Géorgie, article 1^{er} de l'Ordonnance, sections 1-6 de la loi électorale fédérale de l'Allemagne, sections 3-4 de la loi sur l'élection des membres du Parlement de la Hongrie, articles 6-9 de la loi n° 24 relative aux élections au Parlement (Althing) de l'Islande, articles 9, 21 et 22 de la Loi constitutionnelle électorale du Kazakhstan, articles 20, 21, 24 et 25 de la loi sur les élections officielles publiques de la République de Corée, articles 13 et 59 de la Loi constitutionnelle sur l'élection présidentielle et l'élection du Parlement (Jogorku Konesh) de la République du Kirghizistan, articles 7 et 8 de la loi sur les élections au Parlement (Saeima) de la Lettonie, chapitre 2, articles 9 et 14 de la loi sur les élections au Parlement (Seimas) de la Lituanie, partie 4, article 17 de la loi sur les élections générales de Malte, articles 14, 18.2.d et 32 de la loi générale sur les institutions et les procédures électorales du Mexique, article 73.2 du Code électoral de la République de Moldova, article 12 de la loi sur l'élection des conseillers et des représentants du Monténégro, articles 1 et 2 de la loi organique du Maroc, chapitre 11 de la loi sur la représentation du peuple (la loi électorale) de la Norvège, article 21 de la loi électorale du Pérou, articles 193, 201-3, 256 et 260-1 du Code électoral de la Pologne, articles 12 et 13 de la loi régissant les élections à l'Assemblée de la République du Portugal, article 10 de la loi électorale de la Roumanie, articles 3, 12 et 13 de la loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 4 de la loi sur l'élection des membres du Parlement de la République de Serbie, section 44 de la loi électorale de la Slovaquie, article 20 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale, article 1^{er} de la loi sur le Conseil national de la République de Slovénie, articles 161, 162, 165 et 166 de la loi organique sur le système électoral général de l'Espagne, chapitre 4, sections 1 et 2 de la loi électorale de la Suède, article 4 du Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », article 4 de la loi sur les élections législatives de la Turquie, article 1^{er} de la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine, article 2a du Code des États-Unis.

¹⁰¹ Voir exemples ci-dessus sous II.B.

¹⁰² Voir exemples ci-après sous IV.

¹⁰³ *Reynolds c. Sims*, 377 U.S. 533 (1964) a posé le principe d'« une personne, une voix » et établi que les circonscriptions électorales définies pour les élections des parlements (Sénat compris) des États devaient globalement avoir le même nombre d'habitants. Voir également, par exemple, *Davis c. Bandemer* 478 U.S. 109 (1986), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/478/109/case.html> ; affaires devant le Conseil constitutionnel français, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>, et devant la Cour

la République de Géorgie a annulé des dispositions du code électoral ayant entraîné une variation considérable (de 1 à 22) du nombre d'électeurs dans les circonscriptions uninominales définies pour les élections législatives de 2012¹⁰⁴.

IV. Principales caractéristiques des circonscriptions et de la répartition des sièges

A. Critères de répartition des sièges

56. Le principe d'égalité de la force électorale, tel qu'il est reconnu par les constitutions nationales et le droit international, suppose une répartition égale des sièges entre les circonscriptions. Dans les pays où une circonscription nationale unique a été créée, aucun critère de répartition n'est utilisé. Dans les autres pays, il existe différents moyens de définir les limites des circonscriptions ou le nombre de sièges par circonscription lorsque celles-ci sont plurinominales. Le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁰⁵ mentionne quatre critères de répartition possibles : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits et nombre de votants. Une combinaison appropriée de ces critères est envisageable. Si le dernier critère, potentiellement problématique, ne semble pas être appliqué, les trois autres figurent dans les législations nationales, en particulier la population et le nombre d'électeurs inscrits¹⁰⁶. Le choix du critère de répartition peut s'avérer très pertinent : la représentation de circonscriptions où vivent de nombreux étrangers (les centres urbains principalement) sera beaucoup plus élevée si le critère de population est appliqué, et non celui du nombre d'électeurs inscrits, tandis que le critère du nombre de ressortissants nationaux favorisera les circonscriptions où vit une population plus jeune.

1. Population

57. Le critère le plus courant pour l'attribution des sièges aux circonscriptions est celui de la population. En règle générale, le nombre de sièges par circonscription est calculé en divisant le nombre total d'habitants par le nombre de sièges, pour obtenir le nombre moyen d'habitants par siège. Les sièges sont ensuite répartis en divisant le nombre d'habitants dans la circonscription par le nombre moyen de citoyens par siège. L'Albanie¹⁰⁷, l'Allemagne¹⁰⁸, l'Autriche¹⁰⁹, la Belgique¹¹⁰, le Brésil¹¹¹, la Bulgarie¹¹², le Chili¹¹³, le Costa Rica¹¹⁴, Chypre, la France¹¹⁵, la Géorgie¹¹⁶, la Grèce¹¹⁷, l'Italie¹¹⁸, la Lituanie¹¹⁹, le

constitutionnelle slovaque, voir [CODICES SVK-1998-3-010](#), et, à titre informatif, les affaires relatives à l'Irlande *O'Donovan c. Attorney General* (1961) I.R. 114, *Murphy & McGrath c. Minister for Environment* (2007) 6 JIC 0701.

¹⁰⁴ Cette décision (*Ucha Nanuashvili et Mikheil Sharashidze c. Parlement*) est citée dans [CODICES GEO-2016-2-007](#).

¹⁰⁵ Code de bonne conduite en matière électorale I.2.2.ii.

¹⁰⁶ Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme recommande de découper les circonscriptions en fonction du nombre d'habitants et non du nombre d'électeurs, conformément à l'attente voulant que le représentant ait, entre autres rôles, celui de travailler avec l'ensemble de la population de la circonscription, y compris avec les personnes qui ne sont pas en droit de voter et ne sont pas comptabilisées parmi les électeurs.

¹⁰⁷ Article 75.1 du Code électoral.

¹⁰⁸ Article 3 de la loi électorale fédérale.

¹⁰⁹ Article 26.2 de la Loi constitutionnelle fédérale.

¹¹⁰ Article 63.3 de la Constitution.

¹¹¹ Article 45.1 de la Constitution.

¹¹² Code électoral, Annexe n° 1 à l'article 248, 2.

¹¹³ Article 179-bis du Code électoral.

¹¹⁴ Article 106 de la Constitution.

¹¹⁵ Article L. 125, Titre II, Chapitre II, du Code électoral.

¹¹⁶ Article 110.3 du Code électoral.

¹¹⁷ Article 54 de la Constitution.

¹¹⁸ Article 56 de la Constitution.

¹¹⁹ Article 9.1 de la loi sur les élections au Seimas.

Mexique¹²⁰, la Norvège¹²¹, la Pologne¹²², la Roumanie¹²³, la Slovénie¹²⁴, la Suisse¹²⁵ et la Turquie¹²⁶ appliquent ce critère¹²⁷.

2. Nombre de résidents ressortissants

58. L'Autriche semble être le seul pays du Conseil de l'Europe où le nombre de résidents ressortissants constitue un critère pour la répartition des sièges. La Loi constitutionnelle fédérale sur les élections au Conseil national dispose que les Länder sont représentés au Conseil fédéral proportionnellement au nombre de nationaux dans chaque Land¹²⁸.

3. Nombre d'électeurs inscrits

59. Parfois, ce n'est pas le nombre total de citoyens qui sert de critère, mais le nombre d'électeurs inscrits. L'Azerbaïdjan applique la norme de représentation électorale moyenne en divisant le nombre total d'électeurs inscrits par le nombre de sièges (125)¹²⁹. La Lettonie utilise également le nombre d'électeurs inscrits. Les électeurs établis à l'étranger sont comptés parmi les électeurs de la circonscription de Riga¹³⁰. La Russie utilise le nombre d'électeurs inscrits comme critère pour ses circonscriptions uninominales, en fonction du nombre enregistré à la date la plus proche du jour d'adoption de la décision de la Commission électorale centrale (CEC) soumise à l'examen de la Douma d'État (1^{er} janvier ou 1^{er} juillet)¹³¹. En Suède, le nombre de sièges par circonscription est calculé en fonction du rapport entre le nombre de personnes autorisées à voter dans chaque circonscription et le nombre total d'électeurs inscrits dans le pays¹³². L'Ukraine utilise également le nombre d'électeurs inscrits comme critère, sur la base des données du registre électoral national et tel que déterminé par la CEC¹³³. En Estonie, le nombre de sièges par circonscription est calculé en fonction du nombre d'électeurs inscrits au registre de l'état civil au début du mois où les élections sont convoquées¹³⁴. L'Islande utilise également le nombre d'électeurs pour fixer les limites de chaque circonscription et garantir à celles-ci un nombre de sièges plus ou moins égal¹³⁵. En Hongrie aussi, le nombre d'électeurs est utilisé comme critère de répartition ; il doit être plus ou moins égal dans toutes les circonscriptions (uninominales)¹³⁶.

4. Combinaison de critères

60. Au Danemark, sont pris en compte le nombre d'habitants, le nombre d'électeurs et la densité de population, ce qui signifie que le territoire n'est pas pris en considération¹³⁷. Toutefois, le Groenland est représenté au Folketing par deux membres maximum, limite qui vise à prévenir tout résultat faussé par la prise en compte de la superficie de ce territoire,

¹²⁰ Article 53 de la Constitution.

¹²¹ Article 57 de la Constitution. La taille de la zone concernée est également prise en compte, voir ci-après paragraphe 60.

¹²² Article 202 combiné avec l'article 201 du Code électoral.

¹²³ Article 62.3 de la Constitution.

¹²⁴ Article 20 de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale.

¹²⁵ Article 16 de la loi fédérale sur les droits politiques.

¹²⁶ Article 4 de la loi sur les élections législatives.

¹²⁷ Les formules mathématiques ne seront pas présentées ici.

¹²⁸ Article 34.1.

¹²⁹ Article 29.1 du Code électoral de 2013.

¹³⁰ Article 7 de la Constitution et article 8.1 de la loi électorale.

¹³¹ Article 12 de la loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹³² Chapitre 3, article 6, de l'Instrument du Gouvernement, combiné au chapitre 4, article 3, de la loi électorale.

¹³³ Article 18.2 de la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine.

¹³⁴ Article 7 de la loi sur l'élection au Parlement (Riigikogu).

¹³⁵ Article 7 de la loi n° 24 du 16 mai 2000 relative aux élections au Parlement (Althing).

¹³⁶ Article 4.2 et 4.3 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement.

¹³⁷ Article 31.3 de la Constitution et article 2.10 de la loi sur les élections législatives.

immense¹³⁸. La Constitution de la Norvège combine le critère de la population à celui de la superficie. Chaque circonscription dispose d'au moins un siège. Le nombre total de sièges est déterminé en calculant le rapport entre le nombre d'habitants et la superficie de chaque circonscription, comparé au pays tout entier. Chaque habitant compte pour un point et chaque kilomètre carré compte pour 1,8 point. Ce calcul est révisé tous les huit ans¹³⁹. Au Maroc, le découpage des circonscriptions devrait dans la mesure du possible tendre vers un équilibre démographique, tout en tenant compte de la taille de la circonscription concernée¹⁴⁰.

B. Exceptions et restrictions à l'égalité de la force électorale ; géométrie électorale

61. L'égalité de la force électorale ne signifie bien évidemment pas qu'un nombre strictement identique d'habitants ou d'électeurs inscrits devrait correspondre à un siège dans toutes les circonscriptions, quelle que soit leur taille – ce serait impossible.

62. À cet égard, s'agissant de l'application du principe d'égalité de la force électorale, il convient de faire une distinction entre exception et restriction. Des exceptions sont faites lorsque la répartition des sièges ne tient pas compte, ou seulement partiellement, de la population ou du nombre d'électeurs inscrits. Les restrictions supposent que le principe d'égalité de la force électorale doit être appliqué, mais que le rapport entre la population ou le nombre d'électeurs et le nombre de sièges n'est pas tout à fait proportionnel. Nous avons déjà examiné la question de la représentation des minorités en tant que moyen de garantir la non-discrimination dans les faits et non en tant qu'exception ou restriction au principe d'égalité¹⁴¹.

1. Exceptions

63. Le principe d'égalité de la force électorale ne s'applique pas à toutes les élections. D'après le Code de bonne conduite en matière électorale, il doit s'appliquer en tout cas aux élections des chambres basses et aux élections des conseils régionaux et locaux¹⁴².

64. Si les chambres basses du parlement représentent le peuple, ce n'est souvent pas le cas des chambres hautes, qui peuvent représenter les entités fédérales d'un État ou ses unités/districts territoriaux. La répartition des sièges sera alors basée en partie seulement, voire pas du tout, sur la population ou le nombre d'électeurs inscrits¹⁴³.

a. Étude de cas : le Parlement européen et le principe de proportionnalité dégressive

¹³⁸ Article 28 de la Constitution.

¹³⁹ Article 57 de la Constitution.

¹⁴⁰ Article 2 de la loi organique n° 27-11 du 14 octobre 2011.

¹⁴¹ Voir II.A.1.b *supra*.

¹⁴² Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.i.

¹⁴³ Ainsi, le Sénat des États-Unis et le Conseil d'État suisse comptent deux membres par État ou canton (un membre pour les anciens demi-cantons). Dans l'affaire *Reynolds c. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), la Cour suprême des États-Unis a jugé que pour les élections des sénats des États, les circonscriptions électorales devaient reposer sur un système de représentation proportionnelle à la population, même si le Sénat américain ne l'est pas. En Allemagne, la représentation de chaque Land au Bundesrat dépend marginalement seulement de la population du Land (elle peut varier de trois à six sièges). Le Sénat espagnol compte quatre sénateurs par province (à l'exception des îles et des deux sénateurs de chacune des deux villes autonomes de Ceuta et Melilla), bien plus que ce qui correspondrait aux communautés autonomes si l'on tenait proportionnellement compte de leur population (cela vaut pour la part des sénateurs élus par les citoyens ; cependant, le nombre de sénateurs nommés par les assemblées des communautés autonomes – article 69.5 de la Constitution espagnole – est proportionnel à la population de ces communautés, avec un siège supplémentaire pour chaque communauté autonome).

65. Le Traité sur l'Union européenne (TUE), tel que modifié par le Traité de Lisbonne¹⁴⁴, et en particulier son article 14.2, introduisent le nouveau principe de la proportionnalité dégressive pour la répartition des sièges au Parlement européen. Des règles plus détaillées figurent à l'article 4 de la Décision du Conseil européen du 28 juin 2013¹⁴⁵ fixant la composition du Parlement européen (PE). En vertu de l'article 14.2 du TUE, « [l]e Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges ». En d'autres termes, le système, tout en tenant compte de la proportionnalité, permet proportionnellement une surreprésentation des citoyens des pays plus petits. Par exemple, un citoyen maltais sera dix fois plus représenté, proportionnellement, qu'un citoyen allemand.

66. La Décision du Conseil européen indique que la composition du Parlement européen sera révisée « suffisamment longtemps avant le début de la législature 2019-2024 sur la base d'une initiative du Parlement européen, présentée avant la fin de l'année 2016, dans le but d'instaurer un système qui, à l'avenir, avant chaque nouvelle élection au Parlement européen, permettra de répartir les sièges entre les États membres d'une manière objective, équitable, durable et transparente, en traduisant le principe de la proportionnalité dégressive tel qu'il a été fixé à l'article 1^{er}, en tenant compte de toute modification de leur nombre et des évolutions démographiques dûment constatées pour leurs populations, en respectant ainsi l'équilibre global du système institutionnel tel qu'il a été fixé dans les traités »¹⁴⁶.

67. Les deux méthodes de répartition proposées¹⁴⁷ susceptibles de remplir les conditions fixées par la Décision sont le Compromis de Cambridge¹⁴⁸ et le Compromis de Cambridge ajusté en fonction des populations (ou « power compromise »)¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Traité sur l'Union européenne, JO C 326, 26.10.2012. D'après l'article 10.2 du TUE, les citoyens sont directement représentés au Parlement européen. Il existe une ambiguïté potentielle en ce qui concerne le terme « État membre » employé à l'article 14.2, étant donné qu'on ne sait pas précisément s'il renvoie au gouvernement ou au peuple. Si « État membre » est interprété comme désignant le « gouvernement », l'article 10.2 du TUE dispose que l'organe représentatif approprié est le Conseil européen et le Conseil, et non le Parlement européen (PE). Pour ce qui est de la composition du PE, le terme « État membre » désigne les peuples, c'est-à-dire les citoyens des États membres.

¹⁴⁵ Décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen, JO L 181, 29.6.2013, pp. 57-58.

¹⁴⁶ Dans la Décision, il est en outre précisé que : 1. Aucun État moins peuplé ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'un État plus peuplé. 2. L'État membre le moins peuplé a droit à six sièges. 3. L'État membre le plus peuplé a droit à 96 sièges. 4. En vertu du principe de la proportionnalité dégressive, le ratio de représentation, défini comme le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre avant l'arrondi, s'accroît en fonction de la taille de la population. La proposition du Parlement européen n'a pas encore été adoptée ; elle devra tenir compte des répercussions du Brexit.

¹⁴⁷ Grimmett, G., Laslier, J.-F., Pukelsheim, F., Ramírez-González, V., Rose, R., Słomczyński, W., Zachariasen, M., Życzkowski, K., 2011, La répartition des sièges au Parlement européen entre les États membres de l'Union européenne - Compromis de Cambridge. Études du Parlement européen, PE 432.760.

¹⁴⁸ En vertu du Compromis de Cambridge, un nombre fixe de sièges, le nombre de base, est attribué à chaque État membre. Les sièges restants sont attribués aux États proportionnellement à leur population (en appliquant un diviseur avec arrondi et en respectant un plafond maximal). Dans le contexte du Parlement actuel, le nombre de base est de 5 sièges, ce qui garantit un minimum de 6 sièges à l'État le moins peuplé, et le nombre maximum de sièges est plafonné à 96 sièges. Ainsi, l'État le plus petit aujourd'hui, à savoir Malte, obtient 6 sièges (si le nombre de sièges de base était fixé à 4, le pays obtiendrait 5 sièges et à l'inverse, avec un nombre de base de 6 sièges, il obtiendrait 7 sièges). L'attribution initiale de 5 sièges de base à chaque État, sachant que l'UE en compte 28, pourvoit donc 140 sièges au total. Les 611 sièges restants sont attribués proportionnellement, en utilisant le diviseur et en arrondissant vers le haut. La clé de répartition à déterminer est le diviseur (846 000). Par exemple, lorsqu'on divise la population autrichienne (8 711 500) par 846 000, on obtient le quotient 10,3. Ce quotient est arrondi vers le haut pour obtenir le nombre de sièges proportionnels (11). L'Autriche reçoit donc 16 sièges au total : 5 sièges de base plus 11 sièges proportionnels. La même méthode de calcul est appliquée à tous les États membres. Dans le cas de l'Allemagne, le quotient $5 + 97,003 = 102\,003$ dépasse le plafond et est donc remplacé par celui-ci, soit 96 sièges. Voir [La Composition du Parlement européen](#), p. 6.

68. Il convient de souligner qu'il existe une tension importante entre le principe de représentation directe et le principe de représentation dégressive, tels qu'ils sont énoncés dans le Traité sur l'UE. Le principe de représentation directe suppose l'égalité de la force électorale et favorise donc l'attribution (de sièges) proportionnellement à la population, tandis que le principe de représentation dégressive conduit à une répartition des sièges favorable aux petits États. Le Compromis de Cambridge peut être considéré comme privilégiant la représentation directe par rapport à la dégressivité. En revanche, le Compromis de Cambridge ajusté en fonction des populations permet une plus grande dégressivité, mais aux dépens de la représentation directe et de l'égalité de la force électorale¹⁵⁰.

69. À chacune des deux étapes du Compromis de Cambridge, la proportionnalité dégressive est respectée sans que le sens du terme « citoyens » ne s'écarte trop d'une interprétation stricte. La première étape, qui consiste à attribuer des sièges de base, place tous les États membres sur un pied d'égalité – une démarche très dégressive s'il en est puisque les chiffres relatifs à la population ne sont absolument pas pris en compte. La deuxième étape, qui consiste à attribuer proportionnellement les sièges restants, intègre une forme modérée de dégressivité en appliquant un arrondi vers le haut, ce qui introduit un léger biais en faveur des États membres les moins peuplés et, partant, renforce l'effet de la proportionnalité dégressive.

70. À l'inverse, le Compromis de Cambridge ajusté en fonction des populations permet une proportionnalité dégressive en interprétant le terme « citoyens » de manière très large. Cette méthode remplace les chiffres de la population réelle, qui comptent chaque citoyen vivant, par des unités de population obscures et abstraites. Ainsi, les 434 403 citoyens de Malte deviennent 175 082 unités de population.

71. La proportionnalité dégressive s'applique uniquement à la répartition des sièges entre États. L'égalité de la force électorale doit être pleinement garantie entre les circonscriptions d'un État.

2. Restrictions

72. Même dans les élections où le principe de répartition proportionnelle des sièges s'applique, la proportionnalité n'est jamais intégrale. Tout d'abord, certaines restrictions à cette proportionnalité sont inhérentes au système, à commencer par les restrictions d'ordre mathématique. La définition même de la proportionnalité suscite la controverse depuis des siècles. De plus, il est impossible de parvenir à une proportionnalité parfaite lorsqu'il s'agit

¹⁴⁹ Le Compromis de Cambridge ajusté en fonction des populations est une variante du Compromis de Cambridge qui peut s'expliquer ainsi : un nombre fixe de sièges est attribué à chaque État membre. Les sièges restants sont distribués proportionnellement, en fonction d'unités de population ajustées (en fonction d'un coefficient commun), en utilisant un diviseur et en arrondissant vers le haut. Dans le contexte du PE actuel, le nombre de sièges de base, le coefficient et le diviseur sont déterminés de sorte que l'État membre le moins peuplé dispose de six sièges, le plus peuplé de 96 sièges, pour 751 sièges au total. Chaque État membre se voit attribuer cinq sièges de base, plus un siège par 254 500 unités de population ajustées, en totalité ou en partie, où les unités ajustées sont obtenues en multipliant la population par le coefficient 0,93. Celui-ci est déterminé de manière à ce que l'État membre le plus peuplé reçoive 96 sièges maximum. Le diviseur 254 000 est déterminé de manière à ce que les 28 États membres dans leur ensemble disposent de 751 sièges. Voir [La Composition du Parlement européen](#), p. 7.

¹⁵⁰ La Cour constitutionnelle fédérale allemande, dans une décision sur le Traité de Lisbonne, a jugé que le processus d'élection du Parlement européen ne tenait pas dûment compte du principe d'égalité – lacune qui, pour la Cour, constituait l'un des deux principaux facteurs du « déficit démocratique structurel » de l'UE, le second étant la place du PE dans la structure de compétence européenne, c'est-à-dire son absence de pouvoir par rapport à d'autres institutions de l'UE. Voir : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html.

de répartir un nombre limité de sièges pour un nombre beaucoup plus important d'habitants ou d'électeurs.

73. En deuxième lieu, si le nombre exact d'électeurs effectivement inscrits (et non qui devraient l'être) est en principe plutôt facile à déterminer, ce n'est pas le cas du nombre d'habitants, qui évolue en permanence. Il y aura toujours un écart entre les données disponibles et la réalité démographique – sans compter les inexactitudes dans l'évaluation du nombre d'habitants et les problèmes relatifs aux personnes qui se trouvent temporairement ou *de facto* à l'étranger et dont le nombre peut être très élevé¹⁵¹.

74. Enfin, le fait d'utiliser des divisions administratives comme circonscriptions peut mettre au jour une autre limite inhérente à la proportionnalité. Plus ces divisions sont petites et nombreuses, plus cette restriction (inhérente) peut être importante.

75. Les limites à la proportionnalité ne sont certes pas toujours inhérentes ; elles peuvent devenir excessives et porter atteinte aux normes internationales et constitutionnelles.

76. L'égalité de la force électorale peut être excessivement restreinte lorsqu'il existe une *géométrie électorale passive* : l'inégalité découle du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges et des circonscriptions inchangée. Pour éviter cette situation, deux méthodes peuvent être appliquées. La première consiste à réattribuer périodiquement les sièges aux circonscriptions, la seconde à redécouper périodiquement les circonscriptions elles-mêmes (voir ci-après pour plus de détails).

77. Lorsque la répartition des circonscriptions entraîne des inégalités de représentation dès sa première application, il s'agit de *géométrie électorale active*, l'aspect le plus flagrant de la géométrie électorale.

78. La question qui se pose est celle de savoir à quel moment la géométrie électorale devient inadmissible. Jusqu'à quel point la disproportionnalité est-elle acceptable ?

79. Comme indiqué plus haut, la législation nationale peut tenir compte de la superficie de la circonscription. C'est le cas par exemple du Danemark et de la Norvège.

80. La disproportionnalité peut découler de l'attribution d'un nombre minimum de sièges à chaque État constituant. Le Mexique applique le critère de la population pour délimiter ses circonscriptions uninominales. Les délimitations des 300 circonscriptions sont tracées après avoir divisé la population nationale par le nombre de circonscriptions, en tenant compte du dernier recensement. Chaque État dispose d'au moins deux représentants élus dans ces circonscriptions¹⁵². Les États-Unis appliquent le critère de la population pour définir les circonscriptions qui élisent les membres de la Chambre des représentants. Le nombre de sièges est fonction du pourcentage de la population totale et chaque État dispose d'au moins un siège¹⁵³.

81. La surreprésentation des zones (rurales) peu peuplées est une autre caractéristique courante. Ainsi, en Espagne, chaque province se voit attribuer au moins deux sièges avant que les autres sièges ne soient répartis¹⁵⁴. Aux États-Unis, chaque État se voit également

¹⁵¹ Cf. le rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, [CDL-AD\(2015\)040](#).

¹⁵² Article 53 de la Constitution.

¹⁵³ Titre II, chapitre 2, paragraphe 2a du Code des États-Unis.

¹⁵⁴ Article 162.2 de la loi organique sur le système électoral général. Au niveau régional, le pays basque comprend trois circonscriptions avec le même nombre de parlementaires : 25 chacune, indépendamment de la population : cela est dû à des raisons historiques de formation du pays basque. En Catalogne, la répartition des sièges entre les quatre circonscriptions a été faite en 1979 dans le statut d'autonomie et est restée inchangée jusqu'à aujourd'hui, malgré les changements de population..

attribuer un siège minimum¹⁵⁵. La Norvège¹⁵⁶ et le Pérou¹⁵⁷ par exemple adoptent une approche identique.

82. Lorsque des circonscriptions spéciales sont créées pour les citoyens résidant à l'étranger, les États devraient jouir d'une vaste marge d'appréciation en matière de découpage des circonscriptions et de répartition des sièges, car il est difficile de quantifier le nombre de citoyens vivant à l'étranger et une partie de ces derniers a des liens limités avec la vie politique, voire affiche un désintérêt en la matière. En outre, le fait de baser le nombre de sièges sur le nombre d'électeurs inscrits dans un système où l'inscription se fait à l'initiative de l'électeur peut être trompeur, car des obstacles d'ordre pratique peuvent empêcher un certain nombre de personnes de s'inscrire et/ou de voter, et entraîner un taux de participation très faible.

a. Écart admissible par rapport à la norme

83. Même si un écart par rapport à la norme est inévitable, la législation nationale et – à titre subsidiaire – les normes internationales précisent la mesure dans laquelle un tel écart est admissible.

84. Quelques pays traitent cette question à l'échelle constitutionnelle. La Constitution de Malte autorise un écart maximum de 5 %, de manière à tenir compte de la proximité géographique, des différences de densité de population et d'autres facteurs pertinents¹⁵⁸. Au Kazakhstan, une loi constitutionnelle autorise un écart de 15 % par rapport au nombre moyen d'électeurs par mandat de député dans une unité administrative-territoriale donnée¹⁵⁹. Les juridictions constitutionnelles peuvent également fixer des limites constitutionnelles. Ainsi, en République de Corée, la Cour constitutionnelle a jugé, en 2014, que la loi permettant un écart de 50 % par rapport à la norme était inconstitutionnelle, ordonnant la réduction de cet écart à 33,3 %¹⁶⁰.

85. La plupart des pays passent par la législation pour régler cette question. Ainsi, l'Azerbaïdjan autorise un écart de 10 % par rapport à la norme dans les lieux lointains ou impraticables, et un écart maximum de 5 % ailleurs¹⁶¹. La Croatie autorise un écart de 5 % entre le nombre d'électeurs de chaque circonscription¹⁶². La République tchèque applique une norme de 15 % pour les circonscriptions représentées au Sénat¹⁶³. La Hongrie autorise un écart de 15-20 % par rapport à la norme. Cet écart est admissible uniquement en raison de caractéristiques géographiques, ethniques, historiques, religieuses et autres et de considérations liées à la migration de la population¹⁶⁴. L'Irlande réglemente le nombre de membres du Dail Eireann et le ratio obtenu (un membre pour 20 000 à 30 000 habitants) est appliqué de manière aussi égale que possible à travers le pays¹⁶⁵. La Lituanie autorise un écart de 20 %. La loi indique que le nombre d'électeurs par circonscription doit se situer dans une fourchette située entre 0,8 et 1,2 par rapport au nombre moyen d'électeurs de toutes les circonscriptions uninominales¹⁶⁶. En Russie, un écart de 10 à 15 % est autorisé pour les circonscriptions uninominales, 10 % étant la norme principale et 15 % étant autorisé dans

¹⁵⁵ Article 1^{er}, section 2, de la Constitution.

¹⁵⁶ Article 57 de la Constitution.

¹⁵⁷ Article 21 de la loi électorale

¹⁵⁸ Article 61.4 de la Constitution.

¹⁵⁹ Article 21 de la Loi constitutionnelle électorale.

¹⁶⁰ Voir l'affaire [Case on Standard for Population Disparity allowed in Division of Electoral Districts](#).

¹⁶¹ Article 29.3.1 du Code électorale de 2013.

¹⁶² Article 39.1 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate.

¹⁶³ Article 59 de la loi sur les élections législatives.

¹⁶⁴ Article 4.4 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement.

¹⁶⁵ Article 16.2 de la Constitution.

¹⁶⁶ Article 9.1 de la loi sur les élections au Seimas de la République de Lituanie.

les régions difficiles ou éloignées. La liste de ces régions est établie par la loi¹⁶⁷. La législation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » autorise un écart compris entre -5 % et +5 % dans toute circonscription par rapport au nombre moyen d'électeurs dans une circonscription¹⁶⁸. L'Ukraine autorise un écart de 12 %¹⁶⁹. Au Royaume-Uni, la taille type des circonscriptions varie selon les régions du pays. L'Office des statistiques nationales établit le nombre médian d'électeurs aux législatives, toutes circonscriptions confondues, à environ 72 400 en Angleterre, 69 000 en Écosse, 66 800 en Irlande du Nord et 56 800 au pays de Galles.

86. Jusqu'à présent, seul un cas très spécifique de répartition des sièges a été reconnu comme contraire au droit international contraignant¹⁷⁰. Le Code de bonne conduite en matière électorale est plus strict et dispose que « [l']écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) »¹⁷¹. Un élément non démographique peut donc être pris en compte, jusqu'à un certain point. La Cour constitutionnelle de la Géorgie, dans sa décision du 28 mai 2015, s'est appuyée sur le Code de bonne conduite en matière électorale pour déclarer que l'écart admissible par rapport à la répartition proportionnelle des sièges ne saurait être supérieur à 10 % et, exceptionnellement, à 15 %¹⁷².

3. Découpage abusif des circonscriptions (« *gerrymandering* »)

87. Le découpage abusif des circonscriptions se définit comme un acte négatif et manipulateur de responsables politiques visant à redécouper les circonscriptions législatives/électorales de manière à priver de représentation un autre groupe ou parti. Le découpage abusif à visée partisane désigne la situation où une carte de répartition des électeurs aux fins de la représentation politique est dessinée de manière à ce qu'un parti politique remporte un nombre disproportionné de sièges. Il peut s'agir de diviser les votes en faveur d'un groupe en répartissant les partisans sur plusieurs circonscriptions, de manière à ce que le soutien soit lui aussi divisé et ait un impact moindre dans ces circonscriptions (« *cracking* »), ou de regrouper les partisans d'un groupe particulier dans une circonscription donnée de manière à rassembler les voix alors qu'il est prévisible que ces voix n'auront aucune influence sur le résultat de l'élection (« *packing* »). Plus simplement, ce terme désigne le découpage artificiel des circonscriptions pour avantager ou favoriser un groupe ou un parti donné ou pour désavantager ou défavoriser un parti ou un groupe d'opposition. Il s'agit d'une forme sophistiquée de géométrie électorale, qui tient son nom, en anglais, d'Elbridge Gerry, un des Pères fondateurs et le cinquième Vice-Président des États-Unis (1813-1814)¹⁷³. Il s'agit donc non pas d'une *manipulation* de la répartition des sièges mais d'une manipulation de la *délimitation des circonscriptions*.

88. Le découpage abusif de circonscriptions électorales (partisan et bipartisan)¹⁷⁴ peut être considéré comme un outil de manipulation politique qui fausse le processus électoral

¹⁶⁷ Article 12.7 de la loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹⁶⁸ Article 4.7 du Code électoral.

¹⁶⁹ Article 18.2 de la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine.

¹⁷⁰ Voir l'exemple cité ci-dessus en note de bas de page n° 93.

¹⁷¹ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.iv.

¹⁷² Décision 1/3/547, disponible sur CODICES,

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

¹⁷³ Plus précisément, le terme anglais « gerrymander » est une association du nom du gouverneur Elbridge Gerry et du suffixe « mander ». En effet, en 1812, alors qu'il était gouverneur, M. Gerry découpa l'État du Massachusetts en forme de salamandre pour favoriser son parti.

¹⁷⁴ En matière de découpage abusif des circonscriptions, il faut distinguer le découpage partisan du découpage bipartisan. Le second conduit à des circonscriptions électorales polarisées qui ne laissent aucune place aux circonscriptions modérées et compétitives, tandis que le premier conduit à une répartition partisane des sièges,

démocratique, porte atteinte au principe d'élections démocratiques universelles et dénuée de sens les élections législatives. Ce phénomène, qu'il soit partisan ou bipartisan, est extrêmement préjudiciable pour les électeurs, qui sont privés de la possibilité d'exercer une influence réelle sur le choix de leurs futurs élus. En indiquant que « [l]e découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants »¹⁷⁵, l'Observation générale n° 25 met en garde non seulement contre la géométrie électorale active et passive, mais aussi contre le découpage abusif des circonscriptions. Celui-ci va à l'encontre du principe de suffrage égal, pris sous l'angle de l'égalité des chances plutôt que sous celui de l'égalité de la force électorale *stricto sensu*, qui ne garantit pas la représentation proportionnelle des partis.

89. Le découpage abusif des circonscriptions est largement basé sur l'approche du scrutin majoritaire. En d'autres termes, moins le système est proportionnel, plus le risque de découpage électoral abusif est élevé. Plus précisément, quand 51 % des électeurs obtiennent 100 % des sièges, cette technique électorale peut facilement conduire à une situation où certaines voix comptent pleinement, tandis que d'autres n'ont aucun poids. En outre, elle est aujourd'hui facilitée par l'application des nouvelles technologies, qui peuvent servir à découper les circonscriptions avec plus de précision pour répondre à des préférences partisans.

a. Étude de cas : limites constitutionnelles au découpage abusif à visée partisane (*gerrymandering*) aux États-Unis

90. Jusqu'ici, la Cour suprême des États-Unis n'a jamais annulé de carte électorale au motif d'un découpage abusif fondé sur des considérations politiques, même si les juridictions inférieures se sont dans une certaine mesure intéressées à cette question. La Cour suprême a néanmoins annulé des cartes électorales au motif d'un découpage abusif à visée raciale – c'est-à-dire, le découpage de circonscriptions politiques visant à « diluer » le vote, et par conséquent la représentation politique d'électeurs issus de minorités raciales. En outre, la Cour suprême a laissé ouverte la possibilité de déclarer inconstitutionnelles certaines formes extrêmes de découpage électoral abusif à visée partisane.

91. Dans les affaires relatives au découpage abusif des circonscriptions, que celui-ci soit à visée partisane ou raciale, les juridictions des États-Unis ont eu du mal à identifier les normes à appliquer pour déterminer l'admissibilité constitutionnelle d'un plan de découpage. Entre autres questions pertinentes, il s'agissait notamment de savoir s'il devait exister une intention claire de pratiquer une discrimination à l'encontre des électeurs du groupe défavorisé, jusqu'où devait aller la disparité ainsi produite en matière d'égalité de la force électorale et quels autres objectifs les plans de découpage électoral générateurs d'une inégalité entre les circonscriptions pouvaient légitimement poursuivre.

92. À l'automne 2017, la Cour suprême a entendu une plaidoirie dans l'affaire *Gill c. Whitford*¹⁷⁶, relative à un recours constitutionnel contre un plan de redécoupage électoral pour les élections législatives adopté en 2011 par le parlement (contrôlé par les Républicains) de l'État du Wisconsin. En 2016, la juridiction fédérale inférieure avait déclaré ce plan inconstitutionnel au motif que les délimitations des circonscriptions avaient été délibérément tracées pour favoriser un parti politique aux dépens de l'autre.

ce qui laisse une certaine place aux circonscriptions compétitives. Voir : Konishi & Pan, *Partisan and Bipartisan Gerrymandering*, Boston College, 2016, p. 6.

¹⁷⁵ Observation générale n° 25 au titre du PIDCP, paragraphe 21.

¹⁷⁶ N° 16-1161, 162 . (2017).

93. Le plan de redécoupage électoral du Wisconsin dans l'affaire *Whitford* a entraîné une représentation disproportionnée des Républicains au parlement de l'État. En 2012, les Démocrates ont remporté une majorité des voix des électeurs (51,4 %), mais obtenu 39 sièges seulement, sur les 99 que compte le parlement. De leur côté, les Républicains ont remporté 48,6 % seulement des voix des électeurs de l'État, mais obtenu 60 sièges. En 2014, les Démocrates ont remporté environ 48 % du vote populaire et obtenu 36 sièges seulement, tandis que les Républicains ont remporté 52 % des voix mais obtenu 63 sièges. Il est très difficile de déterminer les critères à appliquer pour évaluer s'il existe un effet discriminatoire anticonstitutionnel sur la représentation des électeurs, car aucun plan de répartition des électeurs en circonscriptions ne saurait conduire à une représentation parlementaire parfaitement proportionnelle des électeurs appartenant à différents partis, et des considérations telles que la concentration géographique des électeurs dans les villes peuvent venir fausser encore davantage la représentation électorale¹⁷⁷.

94. Les requérants dans l'affaire *Whitford* ont fait valoir que le parlement de l'État avait délibérément dilué le vote démocrate dans l'État en employant deux méthodes : la division des partisans d'un parti sur plusieurs circonscriptions, de manière à ce qu'ils ne forment de majorité dans aucune d'entre elles (« *cracking* »), d'une part, et le regroupement de nombres importants de partisans d'un parti dans quelques circonscriptions où ils sont largement majoritaires, d'autre part (« *packing* »).

95. Les requérants ont affirmé que le plan de redécoupage du Wisconsin était contraire à la clause d'égalité de protection des lois du 14^e amendement de la Constitution américaine du fait qu'il discriminait les électeurs du parti politique défavorisé, empêchant par conséquent une représentation équitable et effective par l'expression de leur vote (*Reynolds c. Sims*, 377 U.S. 533, 565-66 (1964)). Ils ont également soutenu que ce plan portait atteinte à la liberté d'expression consacrée par le Premier amendement du fait qu'il pratiquait une discrimination inconstitutionnelle. En effet, il pénalisait les citoyens en diluant leur influence électorale en raison de leur association avec un parti politique ou de l'expression de leurs opinions politiques.

96. Dans une affaire antérieure de redécoupage abusif, en 2003 (*Vieth c. Jubelirer*), la Cour avait décidé, par cinq voix contre quatre, de ne pas examiner le plan de redécoupage électoral de la Pennsylvanie. En l'espèce, quatre juges avaient estimé qu'il n'appartenait pas aux tribunaux d'examiner les recours portant sur un découpage abusif des circonscriptions, car il était trop difficile d'établir des critères concrets à l'aune desquels apprécier le phénomène, tandis que pour quatre autres juges, la Cour était au contraire compétente pour connaître de telles requêtes. Le juge Anthony Kennedy, départageant le vote, avait adopté une position intermédiaire, convenant que la Cour ne devait pas se saisir de l'affaire en question, mais laissant la porte ouverte à un examen constitutionnel de ce type d'affaires si une norme utilisable pouvait être définie à l'avenir.

¹⁷⁷ Par exemple, les responsables publics du Wisconsin affirment que la représentation disproportionnée des Républicains au parlement de l'État découle du fait que les Démocrates vivent principalement dans les villes, ce qui dilue effectivement leur force électorale, tandis que les Républicains sont répartis de manière plus égale sur le territoire des États. En outre, un plan de redécoupage antérieur ordonné par un tribunal fédéral en 2002 avait permis aux Républicains de remporter 53,5 % des voix dans l'État et d'obtenir 60 sièges au parlement. À l'opposé, les requérants dans l'affaire *Whitford* font valoir que la carte de redécoupage contestée divise les comtés comme jamais dans l'histoire du Wisconsin et que les circonscriptions sont moins compactes, en moyenne, que celles de toute autre carte du Wisconsin sur laquelle on dispose de données. La juridiction inférieure a reconnu que la concentration de Démocrates dans les villes expliquait en partie l'écart de voix au Wisconsin, donnant au Parti républicain un avantage naturel, mais modeste, dans le processus de découpage des circonscriptions, mais a estimé que ce fait n'expliquait pas l'étendue de l'inégalité de la force électorale entre Républicains et Démocrates.

97. L'affaire *Gill c. Witford* se concentre donc sur les normes juridiques appropriées pour évaluer si un plan de redécoupage des circonscriptions résulte d'un découpage électoral abusif à visée partisane.

98. Comme dans l'affaire *Vieth*, la Cour semble divisée sur le fond et il est probable qu'elle statue dans le même sens.

V. Comment garantir le respect des normes internationales : mesures contre la géométrie électorale

99. *La géométrie électorale active* devrait être évitée par la création d'une commission (de délimitation) indépendante et impartiale qui respecte le principe d'égalité de la force électorale et agisse en toute transparence.

100. Pour éviter la *géométrie électorale passive*, la répartition des sièges et/ou les circonscriptions ne devraient pas être statiques. Les évolutions démographiques doivent être prises en compte par la réattribution des sièges ou par le redécoupage des circonscriptions, qui doivent se conformer aux principes susmentionnés.

101. Cela étant, la réattribution des sièges n'est possible que dans les systèmes qui prévoient des circonscriptions plurinominales (principe de redistribution). La réattribution périodique des sièges évite la géométrie électorale et notamment le découpage électoral abusif. En revanche, dans les systèmes où le scrutin est uninominal, les limites des circonscriptions doivent être redessinées pour rétablir la proportionnalité¹⁷⁸, de manière à revenir à un ratio standard député/population-électeurs (principe de redécoupage).

102. En principe, l'égalité de la force électorale peut être assurée dans les circonscriptions plurinominales par le redécoupage des circonscriptions ou par la redistribution des mandats aux circonscriptions. Si ce dernier choix peut se faire en appliquant une formule technique, sans motivation politique, il peut conduire à une disparité entre les circonscriptions, pourvues d'un nombre de mandats très différent. Ce type de disparité a des répercussions sur le seuil naturel et défavorise les listes de candidats moins importantes¹⁷⁹. Lorsque les circonscriptions ne correspondent pas à des entités fédérées, régionales ou infranationales fortes d'une longue histoire, il importe de trouver un équilibre entre ces deux solutions sur le long terme.

A. Nouvelle répartition des sièges ou redécoupage des circonscriptions ?

1. Nouvelle répartition des sièges

103. La plupart des pays où les circonscriptions sont à scrutin plurinominal prévoient un système de réattribution des sièges. Ainsi, en Albanie, la Commission électorale centrale effectue une nouvelle répartition des sièges pour chacune des circonscriptions électorales sur la base du nombre total de citoyens et du nombre de citoyens dans chaque région, tel qu'indiqué dans le registre national de l'état civil. La proposition de nouvelle répartition doit être approuvée par l'Assemblée au moins six mois avant la fin de son mandat. En cas d'élections anticipées, il n'y a pas de procédure de réattribution des sièges¹⁸⁰. L'Autriche détermine le nombre de sièges par circonscription à l'issue de chaque recensement¹⁸¹. En Belgique, le nombre d'habitants dans chaque circonscription électorale est revu tous les dix ans au moyen d'un recensement ou d'autres moyens définis par la loi. Le Roi publie les

¹⁷⁸ Code de bonne conduite en matière électorale (Rapport explicatif), paragraphe 17.

¹⁷⁹ Voir [CDL-AD\(2008\)037](#), paragraphe 15.

¹⁸⁰ Article 76 du Code électoral.

¹⁸¹ Paragraphe 5 de la loi fédérale sur les élections au Conseil national.

résultats dans les six mois. Dans les trois mois, il doit attribuer à chaque circonscription un nombre de sièges, proportionnellement à leur population¹⁸². Au Costa Rica, le Tribunal électoral suprême réattribue les sièges aux circonscriptions après chaque recensement général de la population¹⁸³. L'Espagne prévoit de procéder à une nouvelle répartition au regard des évolutions démographiques¹⁸⁴, la Suisse¹⁸⁵ et la Turquie¹⁸⁶ après chaque recensement. Un système de réattribution des sièges est également en vigueur au Chili, au Costa Rica, en Islande, en Lettonie, en Norvège et en Suède notamment.

104. Comme indiqué précédemment, plusieurs pays calquent les circonscriptions électorales sur les entités infranationales ou les divisions administratives – une mesure qui, surtout si elle est inscrite dans la Constitution, constitue une garantie forte contre le découpage abusif des circonscriptions (*gerrymandering*). Aussi le Code de bonne conduite en matière électorale encourage-t-il à procéder à une nouvelle répartition des sièges sans redécouper les circonscriptions, au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales, et recommande, si possible, de faire correspondre les circonscriptions à des entités administratives, en prenant en compte, le cas échéant, les critères géographiques voire historiques¹⁸⁷.

2. Redécoupage des circonscriptions

105. Nous l'avons déjà dit, le redécoupage est la seule manière de réattribuer des sièges dans les circonscriptions uninominales. En Azerbaïdjan, la Commission électorale centrale procède tous les cinq ans au redécoupage des 125 circonscriptions du pays en tenant compte du nombre d'électeurs résidents permanents dûment inscrits dans les unités territoriales concernées¹⁸⁸. Au Royaume-Uni, le parlement redéfinit les limites des circonscriptions dans chaque région du pays au regard des rapports des commissions de délimitation pour l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. En Géorgie, la Commission électorale centrale définit les limites des circonscriptions au plus tard le 1^{er} juin de l'année où se tiennent des élections législatives régulières, et pas plus tard que le 1^{er} décembre de l'année précédente¹⁸⁹. En France, il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation¹⁹⁰. En Hongrie, le parlement peut modifier les limites des circonscriptions, mais pas dans la période comprise entre le premier jour de l'année précédant les élections législatives générales et le jour du scrutin, à l'exception des élections organisées à la suite de la dissolution volontaire ou obligatoire du parlement¹⁹¹. En République de Corée, l'Assemblée nationale procède à un redécoupage des circonscriptions un an avant les élections¹⁹². La Commission électorale centrale de la Fédération de Russie définit de nouvelles circonscriptions électorales uninominales, en dresse la représentation graphique et présente dûment le nouveau découpage à la Douma

¹⁸² Article 63.3 de la Constitution.

¹⁸³ Article 106 de la Constitution.

¹⁸⁴ Article 162 de la loi organique sur le système électoral général pour le Congrès des députés. Pour les sénateurs nommés par les assemblées des communautés autonomes, le nombre change en fonction des changements de population de chaque communauté. Les autres sénateurs élus directement dans les circonscriptions sont toujours quatre par province.

¹⁸⁵ Article 16 de la loi fédérale sur les droits politiques.

¹⁸⁶ Article 5 de la loi sur les élections législatives.

¹⁸⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2. Voir également l'inventaire des engagements de l'OSCE et autres principes pour des élections démocratiques, <http://www.osce.org/odihr/elections/13956?download=true>, 3.2.

¹⁸⁸ Article 29.1 du Code électoral de 2013.

¹⁸⁹ Article 110.4-5 du Code électoral.

¹⁹⁰ Article L-125 du Code électoral.

¹⁹¹ Article 4 de la loi CCIII 2011 sur l'élection des membres du parlement.

¹⁹² Article 24-2 de la loi sur les élections officielles publiques (2016).

d'État au plus tard 80 jours avant l'expiration de la période d'application du découpage précédent¹⁹³.

106. Dans certains pays, le redécoupage des circonscriptions s'effectue de manière *ad hoc*, sans prescription de délais, en fonction des évolutions démographiques, lorsque la réattribution des sièges n'entraîne pas de différences majeures entre le nombre de mandats attribués aux circonscriptions. C'est le cas en Allemagne, où les limites des circonscriptions sont redessinées lorsque l'écart est supérieur à 25 %¹⁹⁴, et en Hongrie, lorsque l'écart est supérieur à 20 %¹⁹⁵. Au Royaume-Uni, les commissions de délimitation pour l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord sont chargées de rendre compte de manière périodique au parlement des modifications nécessaires à apporter aux limites des circonscriptions, mais la loi ne fixe aucun délai pour ce faire.

107. Pour redécouper les circonscriptions, l'autorité doit tenir compte du fait que plus les circonscriptions sont conçues pour être homogènes, plus elles sont susceptibles de favoriser un parti, et plus elles sont conçues pour être compétitives, plus la représentation globale des partis est susceptible d'être faussée.

108. En ce qui concerne les circonscriptions plurinominales, la législation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » prévoit de les redécouper et de leur attribuer 20 sièges chacune, compte tenu du nombre d'électeurs¹⁹⁶. Le parlement de l'Irlande révisé les limites des circonscriptions au moins une fois tous les douze ans. Les modifications apportées ne prennent pas effet avant la prochaine législature¹⁹⁷. À Malte, la Commission électorale révisé les limites des circonscriptions à des intervalles de deux ans minimum et cinq ans maximum. Le parlement peut par la suite décider de modifier ces limites¹⁹⁸. En Bosnie-Herzégovine, les circonscriptions et le nombre de sièges attribués à chacune sont révisés tous les quatre ans par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine pour s'assurer que le découpage respecte les principes démocratiques, notamment la proportionnalité entre le nombre de sièges et le nombre d'électeurs inscrits, tout en gardant à l'esprit les contraintes géographiques¹⁹⁹. En Bulgarie, le Président de la République définit les circonscriptions au plus tard 56 jours avant un scrutin²⁰⁰. La Commission électorale centrale détermine ensuite le nombre de sièges pour chaque circonscription plurinomiale, sur la base d'une représentation standard pour tout le pays calculée en fonction de la taille de la population indiquée par l'Institut national de statistique selon les résultats du dernier recensement, au plus tard 55 jours avant un scrutin. Aucune circonscription ne peut obtenir moins de quatre sièges²⁰¹.

109. En ce qui concerne les *critères de redécoupage*, l'égalité de la force électorale *stricto sensu* doit être respectée en redécoupant les circonscriptions de manière à ce qu'elles aient un nombre identique d'habitants, de ressortissants nationaux ou d'électeurs inscrits par siège. Dans les systèmes de scrutin majoritaire, il convient de prévenir tout découpage abusif et il est donc approprié que la législation prévoie des règles visant à éviter une telle manipulation (même si elles ne peuvent en soi empêcher totalement ce phénomène), par exemple en imposant un critère de contiguïté dans la forme des circonscriptions et le respect des limites administratives. Ainsi, en Hongrie, il est inscrit dans la loi que les

¹⁹³ Article 12.10 de la loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹⁹⁴ Loi électorale fédérale, article 3.1.3.

¹⁹⁵ Loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement, article 4.6.

¹⁹⁶ Article 4.7 du Code électoral.

¹⁹⁷ Article 16.2.4 de la Constitution.

¹⁹⁸ Article 61 de la Constitution.

¹⁹⁹ Article 9.11 de la loi électorale.

²⁰⁰ Article 249.2 du Code électoral.

²⁰¹ Articles 247 et 250 du Code électoral.

circonscriptions ne peuvent franchir des limites de comtés, ni les limites de Budapest ; elles doivent former des blocs contigus²⁰². En Islande également, les circonscriptions doivent, dans la mesure du possible, former un ensemble contigu²⁰³. En Irlande, il convient d'éviter de franchir les limites des comtés, les circonscriptions doivent être contiguës et les considérations géographiques sont prises en compte²⁰⁴. Ces principes sont consacrés par le Code de bonne conduite en matière électorale²⁰⁵.

3. Régime mixte

110. Pour les élections à la Chambre des représentants, les États-Unis procèdent au redécoupage des circonscriptions mais aussi à la réattribution des sièges. Tous les dix ans, le premier jour (ou au plus tard dans la semaine) de la première session régulière du 82^e Congrès et de chaque cinquième congrès suivant, le Président transmet une déclaration au Congrès indiquant le nombre de personnes établies dans chaque État, à l'exclusion des Indiens qui ne paient pas d'impôts, tel que déterminé par un recensement effectué tous les dix ans. Cette déclaration indique également le nombre de représentants auquel chaque État a droit en vertu du système de répartition des sièges, qui applique la méthode des parts égales et garantit à chaque État au moins un représentant²⁰⁶. Fort de cette attribution, chaque État peut alors procéder au redécoupage de ses circonscriptions.

111. Ces deux approches se retrouvent également dans des pays où coexistent un système de représentation proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales et un système majoritaire dans des circonscriptions uninominales, à l'instar de l'Allemagne, où une partie des sièges est redistribuée périodiquement aux États fédérés (Länder), tandis qu'une autre partie est pourvue dans des circonscriptions uninominales dont les limites sont révisées, le cas échéant.

112. La réattribution des sièges ou le redécoupage des circonscriptions s'appuient très souvent sur les résultats du dernier recensement. Informé des dernières évolutions démographiques, l'organe compétent peut alors redéfinir les limites des circonscriptions ou effectuer une nouvelle répartition des sièges afin de rétablir l'égalité de la force électorale. Des pays tels que la Belgique, la Bulgarie, le Costa Rica, le Danemark, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, la Suisse et la Turquie procèdent ainsi. Notons que ces révisions interviennent à des intervalles différents et avec des variations d'un pays à l'autre. En substance cependant, elles se fondent toutes sur les résultats des recensements.

113. Parfois, l'attribution des sièges s'effectue à deux niveaux : la plupart des sièges sont répartis entre les circonscriptions, mais une partie est conservée pour un niveau supérieur, en appliquant la même formule mathématique (c'est le cas de la Grèce, de l'Autriche, de la Suède, de la Norvège et du Danemark, même si dans les deux derniers cas, la formule de répartition n'est pas exclusivement basée sur la population).

C. Autorité compétente et procédure

1. Nouvelle répartition des sièges

114. Si la loi indique une méthode mathématique claire pour la répartition des sièges entre les circonscriptions, et sa révision périodique, l'autorité de décision officielle ne jouira

²⁰² Article 4.2 et 4.3 de la loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement.

²⁰³ Article 7 de la loi n° 24 du 16 mai 2000 relative aux élections au Parlement (Althing).

²⁰⁴ Article 16.2 de la Constitution.

²⁰⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.iii et vi : les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives et le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération.

²⁰⁶ Titre II, chapitre 2, paragraphe 2a du Code des États-Unis.

d'aucun pouvoir d'appréciation et le risque de manipulation politique sera très limité. La composition de cette autorité ne revêtira pas un caractère essentiel. Ainsi, en Albanie, la Commission électorale centrale (CEC) collabore avec l'Assemblée pour réattribuer les sièges à chaque circonscription²⁰⁷. En Lettonie, la CEC effectue une nouvelle répartition des sièges quatre mois avant le jour du scrutin, en fonction des données du registre de la population. La CEC du Portugal effectue une nouvelle répartition avant chaque élection²⁰⁸. En Islande, en Lettonie et en Turquie notamment, cette tâche est confiée à une administration électorale indépendante. En Autriche, c'est le ministre fédéral de l'Intérieur qui est responsable²⁰⁹. En Norvège également, le ministère assume cette responsabilité²¹⁰. Au Danemark, le ministre des Affaires économiques et de l'Intérieur est en charge²¹¹, tandis qu'au Costa Rica, c'est le Tribunal électoral suprême²¹².

2. Redécoupage des circonscriptions

115. En revanche, l'intervention d'une autorité de délimitation indépendante et impartiale est essentielle pour éviter les manipulations politiques, même s'il n'est pas interdit au législateur ou à une administration électorale de prendre la décision finale. Dans ce cas cependant, le législateur ou l'administration électorale devrait tenir compte de l'avis d'une commission composée en majorité de membres indépendants²¹³. La législation et la pratique nationales peuvent être revues dans ce cadre.

116. De nombreux pays investissent une commission/autorité électorale du pouvoir de redécouper les circonscriptions. En Azerbaïdjan, c'est la CEC qui est en charge, à Malte²¹⁴ et en Ukraine²¹⁵ également. Au Mexique c'est l'Institut national électoral qui est responsable du redécoupage²¹⁶. Au Kazakhstan, en Lituanie, en Fédération de Russie et en Turquie également, ce pouvoir est confié à l'administration électorale.

117. Dans certains pays, les instances politiques, notamment le parlement, jouent un rôle. En République tchèque, une loi est nécessaire pour redécouper les circonscriptions dans le cadre de l'élection du Sénat, leurs limites étant fixées par la législation. Les deux chambres du parlement doivent approuver la modification. La pratique veut que l'Office tchèque des statistiques communique le nombre d'habitants par circonscription au ministère de l'Intérieur. Celui-ci prépare un amendement à la loi sur les élections législatives, consulte les régions et propose l'amendement au parlement²¹⁷. Le Pérou et la Suède²¹⁸ ont également adopté un système où le parlement doit approuver le redécoupage des circonscriptions.

118. En Bulgarie, le Président de la République est investi du pouvoir de redécouper les circonscriptions et la Commission électorale centrale procède ensuite à la répartition des sièges²¹⁹.

119. D'autres pays en revanche choisissent de créer une commission indépendante chargée exclusivement de définir les limites des circonscriptions. Ainsi, l'article 25 de la Constitution française exige la mise en place d'une commission indépendante pour ce faire.

²⁰⁷ Article 76 du Code électoral.

²⁰⁸ Article 13 de la loi régissant les élections à l'Assemblée de la République.

²⁰⁹ Paragraphe 5 de la loi fédérale sur les élections au Conseil national.

²¹⁰ Article 57 de la Constitution et article 11.3 du Code électoral.

²¹¹ Partie 2, article 10, de la loi sur les élections législatives.

²¹² Article 106 de la Constitution.

²¹³ Voir ci-dessus II.A.2.b.

²¹⁴ Article 61 de la Constitution.

²¹⁵ Article 18.2 de la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine.

²¹⁶ Article 32 de la loi générale sur les institutions et les procédures électorales du Mexique.

²¹⁷ Article 59.2 de la loi sur les élections législatives, combiné à l'annexe n° 3 à la loi sur les élections législatives.

²¹⁸ Article 2, chapitre 4, de la loi électorale.

²¹⁹ Article 249-250 du Code électoral.

L'article 3 de la loi électorale fédérale allemande précise également qu'une commission de délimitation des circonscriptions est chargée des modifications en la matière. Il existe une commission des circonscriptions qui rend compte des évolutions démographiques et fait des propositions quant aux changements à apporter aux circonscriptions²²⁰. Au Royaume-Uni, les diverses commissions de délimitation sont chargées d'indiquer périodiquement au parlement les modifications nécessaires à apporter aux limites des circonscriptions et le parlement examine les quatre rapports conjointement²²¹. Aux États-Unis, les États confient le soin de redécouper les circonscriptions à différentes instances.

120. Dans tous les cas, la décision finale en ce qui concerne la délimitation des circonscriptions devrait pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal, afin d'empêcher tout abus de pouvoir.

VI. Conclusion

121. Le principe de suffrage égal, tel qu'il est reconnu dans les constitutions nationales et dans le droit international, impose de répartir les sièges entre les circonscriptions en se fondant sur le principe d'égalité de représentation. Une répartition égale constitue une caractéristique essentielle d'élections démocratiques. Par « suffrage égal » est ici avant tout entendue l'égalité de la force électorale : le nombre d'habitants/de ressortissants nationaux/d'électeurs inscrits par siège doit être égal.

122. L'égalité de la force électorale ne s'applique pas à toutes les élections, mais principalement aux élections des chambres basses des parlements et aux élections régionales et locales. En particulier, les règles applicables aux chambres hautes peuvent viser à garantir l'égalité entre des entités fédérées ou des unités territoriales, plutôt qu'entre des habitants ou des électeurs. La proportionnalité dégressive applicable à l'élection du Parlement européen est un compromis entre ces deux aspects du principe d'égalité.

123. En tout état de cause, il est impossible d'assurer une proportionnalité parfaite. La législation nationale devrait définir l'écart admissible par rapport à la norme et celui-ci, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, ne devrait pas être supérieur à 10 % et dans tous les cas 15 %, sauf circonstance exceptionnelle. Sous réserve de respecter ces limites, les aspects territoriaux peuvent être pris en compte et un nombre minimum de sièges peut être attribué à chaque circonscription.

124. La géométrie électorale active, soit la répartition de sièges qui entraîne des inégalités dès sa première application, constitue la menace la plus flagrante à l'égalité de la force électorale.

125. Sur le terrain, des mécanismes plus insidieux peuvent porter atteinte à l'égalité de suffrage, notamment la géométrie électorale passive, soit le maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges et des circonscriptions inchangée, quelle que soit l'évolution démocratique.

126. Le découpage abusif des circonscriptions (« *gerrymandering* »), c'est-à-dire la délimitation de circonscriptions visant à favoriser un ou plusieurs partis, aux dépens d'un autre parti (ou de plusieurs autres partis) ou groupe de population, porte également atteinte au principe de suffrage égal, en particulier sous l'angle de l'égalité des chances.

127. Si l'organisation d'élections dans des circonscriptions nationales constitue le moyen le plus simple d'éviter la géométrie électorale, elle a ses revers – l'absence de représentation territoriale notamment – et revêt donc un caractère exceptionnel d'un point de vue comparatif.

²²⁰ Article 3 de la loi électorale fédérale.

²²¹ Guide des circonscriptions législatives au Royaume-Uni (mars 2015).

Plus précisément, plusieurs pays ont adopté un tel système, mais pourvoient une partie des sièges dans des circonscriptions uni- ou plurinominales.

128. La réattribution des sièges ou le redécoupage des circonscriptions devrait intervenir au moins tous les dix ans, de préférence en dehors des périodes électorales et selon les résultats d'un recensement. Il est par ailleurs préférable de procéder à une nouvelle répartition sans redécoupage – toutefois inévitable dans les systèmes de scrutin uninominal. Les circonscriptions plurinominales devraient, si possible, correspondre à des entités administratives – une garantie contre le découpage électoral abusif et un moyen de maintenir en place les limites administratives.

129. L'impartialité de l'instance chargée de délimiter les circonscriptions est essentielle pour éviter toute forme de géométrie électorale et en particulier le découpage abusif des circonscriptions. S'il n'est pas interdit, pour le législateur ou une administration électorale, de prendre la décision, une procédure de recours devrait être possible devant une instance judiciaire pour éviter tout abus de pouvoir. La décision devrait tenir compte de l'avis d'une commission comprenant en majorité des membres indépendants.